

Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren

Dokument 3:16 (2023–2024)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:16 (2023–2024)
*Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av
materiellinvesteringer i forsvarssektoren*

Dokumentet har følgende inndeling:

Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og

Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Vedlegg 4: Vedlegg til hovedanalyserapport gradert BEGRENSET

Riksrevisjonen, 20. juni 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	8
3	Overordnet vurdering	8
4	Utdyping av konklusjoner	9
4.1	Det tar for lang tid fra et operativt behov oppstår, til Forsvaret mottar og får effekt av materiellet.....	9
4.2	Investeringsprosjektene holder seg hovedsakelig innenfor styringsrammen – men ofte med redusert omfang eller ytelse.....	13
4.3	Mangel på personell og kompetanse er en hovedutfordring i investeringsprosessene.....	16
4.4	Mangelfulle beregninger av levetidskostnader gjør at Forsvaret ikke har nok kunnskap om hva det vil koste å drifte framtidig materiell.....	17
4.5	Forsvarsdepartementet har ikke lyktes med å utbedre kjente svakheter på investeringsområdet.....	19
4.5.1	Svakheter i porteføljestylingen påvirker gjennomføring av materiellinvesteringene	20
4.5.2	Det er dårlig datakvalitet og mangelfull systemstøtte for investeringer og drift av materiell....	22
4.5.3	Iverksatte tiltak har så langt ikke hatt ønsket effekt	23
5	Anbefalinger	24
6	Statsrådets svar	24
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	25
	Vedlegg	27

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Figuroversikt

Figur 1	Statens prosjektmodell	10
Figur 2	Planlagt tidsbruk og forsinkelser	11
Figur 3	Kostnadsramme og styringsramme	14
Figur 4	Isfjellet	18

Riksrevisjonen benytter følgende begreper for kritikk, med denne rangeringen etter høyest alvorlighetsgrad:

1. **Sterkt kritikkverdige** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Ved behandlingen av langtidsplanen for forsvarssektoren for 2021–2024 sluttet Stortinget seg til at innføring av nytt materiell, og oppdatering av eksisterende, skal styrke Forsvarets operative evne. Det ble også slått fast at en hurtig teknologisk utvikling og mer sammensatte materiell- og våpensystemer øker behovet for mer fleksible anskaffelser og et hurtigere oppdateringsløp.

Langtidsplanen for 2021–2024 la opp til store og økende investeringer i materiell. Stortinget bevilget om lag 24 milliarder kroner til materiellinvesteringer for 2023 og nær 28 milliarder kroner for 2024. Det utgjør rundt 30 prosent av det samlede forsvarsbudsjettet.

I forslag til ny langtidsplan for forsvarssektoren for 2025–2036, som ble lagt fram 5. april 2024, foreslår regjeringen å styrke Forsvaret med 600 milliarder kroner over de neste tolv årene.¹ Mye av bevilgningene vil gå til investeringer i nytt materiell, inkludert fartøyer til Sjøforsvaret, helikoptre til Hæren og Sjøforsvaret, ulike typer luftvern og oppgradering av IKT-systemer.

For at det ikke skal ta for lang tid fra et operativt behov oppstår, og til Forsvaret kan ta materiellet i bruk, er det viktig at investeringsprosessene er effektive. På grunn av størrelsen på bevilgningene er det også ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv viktig med effektive prosesser og god styring av investeringene.

Riksrevisjonen har de senere årene pekt på utfordringer med materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret i flere revisjoner om fregatter, kampfly, maritime helikoptre og informasjonssystemer.²

Målet med denne undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelse og effektivitet i materiellinvesteringene som skal understøtte Forsvarets operative evne, slik Stortinget har vedtatt og forutsatt. Undersøkelsen omfatter i hovedsak perioden 2020–2023, men det er i noen tilfeller vist til forhold som ligger både før og etter undersøkelsesperioden.

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å utforme og iverksette norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, og for overordnet styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet. Departementet har hatt det overordnede ansvaret for investeringer i forsvarssektoren i undersøkelsesperioden.

Av departementets fire underliggende etater³ inngår Forsvaret og Forsvarsmateriell i denne undersøkelsen. Forsvarets hovedoppgave er å ivareta Norges sikkerhet mot eksterne trusler, anslag og angrep. Forsvarets

¹ Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*.

² Dokument 3:13 (2015–2016) Riksrevisjonens undersøkelse av fregattvåpenets operative evne. Undersøkelsen ble fulgt opp i Dokument 3:1 (2022–2023), Dokument 3:3 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av anskaffelsen og innfasingen av maritime helikoptre til Forsvaret (NH90). Undersøkelsen ble fulgt opp i Dokument 3:1 (2022–2023), Dokument 3:11 (2018 – 2019) Riksrevisjonens undersøkelse av infrastruktur og støttefunksjoner for kampflyvåpenets operative evne. Undersøkelsen ble fulgt opp i Dokument 3:9 (2023 – 2024). Dokument 3:3 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner.

³ Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).

hovedleveranse er operativ evne. Forsvaret er eier og bruker av materiellet som omtales i undersøkelsen. Forsvarsmateriell skal anskaffe materiellet på oppdrag fra Forsvaret og gjennom dette bidra til å utvikle Forsvarets operative evne.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S *Evne til forsvar – vilje til beredskap*. Langtidsplan for forsvarssektoren 2021–2024.
- Innst. 7 S om *Statsbudsjettet* for årene 2020, 2021, 2022 og 2023, jf. årlige Prop. 1 S for Forsvarsdepartementet.
- Innst. 392 S (2021–2022) til Meld St. 10 (2021–2022) *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*.
- Innst. 358 L (2015–2016) til Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.
- Innst. 507 S (2020–2021) til Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet – Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*.

Rapporten ble forelagt Forsvarsdepartementet ved brev av 22. mars 2024. Departementet har i brev av 30. april 2024 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 21. mai 2024 og statsrådets svar av 3. juni 2024 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner



- Det tar for lang tid fra et operativt behov oppstår, til Forsvaret mottar og får effekt av materiellet.
- Investeringsprosjektene holder seg hovedsakelig innenfor styringsrammen – men ofte med redusert omfang eller ytelse.
- Mangel på personell og kompetanse er en hovedutfordring i investeringsprosessene.
- Mangelfulle beregninger av levetidskostnader gjør at Forsvaret ikke har nok kunnskap om hva det vil koste å drifte framtidig materiell.
- Forsvarsdepartementet har ikke lyktes med å utbedre kjente svakheter på investeringsområdet.
 - Svakheter i porteføljestyringen påvirker gjennomføringen av materiellinvesteringene.
 - Det er dårlig datakvalitet og mangelfull systemstøtte for investeringer og drift av materiell.
 - Iverksatte tiltak har så langt ikke hatt ønsket effekt.

3 Overordnet vurdering

Sterkt kritikkverdig



Riksrevisjonen mener at svakhetene i gjennomføringen av materiellinvesteringer i forsvarssektoren samlet sett har svekket måloppnåelsen av bevilgningene og har ført til at Forsvaret ikke har oppnådd den operative evnen som er forutsatt. Riksrevisjonen vurderer svakhetene og det faktum at mange av forholdene har vært kjent over tid uten at Forsvarsdepartementet har klart å løse disse, som sterkt kritikkverdig. Riksrevisjonen mener at en forutsetning for å nå ambisjonene i den nye langtidsplanen er at sektoren evner å utbedre svakhetene i investeringsprosessene.

4 Utdyping av konklusjoner

Undersøkelsen viser at det i lang tid har vært svakheter ved gjennomføringen og styringen av materiellinvesteringene i forsvarssektoren, som har ført til svekket måloppnåelse. Prosessene tar ofte svært lang tid, og de fleste prosjektene er forsinket. Dette bekreftes av Forsvarsdepartementet i forslaget til ny langtidsplan. Prosjektene holder seg i hovedsak innenfor styringsrammen, men ofte fordi det blir kuttet i omfang eller i krav til materiellets ytelse. Undersøkelsen viser videre at mangel på personell og kompetanse til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektene er en stor utfordring både i Forsvaret og i Forsvarsmateriell, og at dette går ut over framdriften i prosjektene. Det kommer også fram i undersøkelsen at beregningene av hva det vil koste å drifte materiellet, er mangelfulle. Forsvarsdepartementet har over tid tatt flere grep for å bedre styringen av investeringsområdet, men tiltakene har så langt ikke hatt ønsket effekt.

Riksrevisjonen mener at de svakhetene undersøkelsen peker på, samlet sett har svekket effekten av bevilgningene og ført til at Forsvaret ikke oppnår den operative evnen som er forutsatt. Riksrevisjonen vurderer svakhetene, og det faktum at Forsvarsdepartementet ikke har klart å løse disse til tross for at mange av forholdene har vært kjent over tid, som sterkt kritikkverdige.

En ny sikkerhetspolitisk situasjon – med krig i Europa – og en ny langtidsplan som legger opp til omfattende bevilgninger til investeringer i forsvarssektoren, tilsier at det nå er viktigere enn før med effektive investeringsprosesser som raskt kan omsettes til økt operativ evne.

Riksrevisjonen mener at en forutsetning for å nå ambisjonene i den nye langtidsplanen er at sektoren evner å utbedre svakhetene i investeringsprosessene.

4.1 Det tar for lang tid fra et operativt behov oppstår, til Forsvaret mottar og får effekt av materiellet

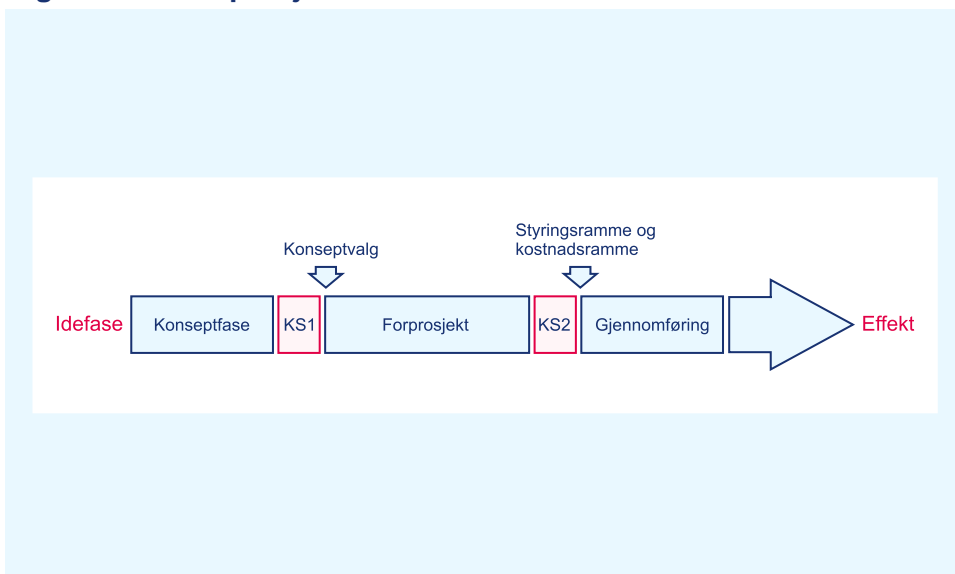
Materiellinvesteringsprosjekter i forsvarssektoren springer ut fra operative behov. Alle prosjekter starter med en prosjektidé, som enten kommer som følge av langtidsplanen for forsvarssektoren eller fra ulike deler av Forsvaret.

Investeringsprosessene er regulert i lov, forskrifter og retningslinjer. Investeringer med en kostnadsramme på over en milliard kroner må følge kravene i statens prosjektmodell, og alle investeringer må følge forsvarssektorens egne retningslinjer.



Statens prosjektmodell er et rammeverk for utredning og planlegging av store statlige investeringsprosjekter med en anslått samlet kostnadsramme på over en milliard kroner. Modellen stiller blant annet krav om ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget før investeringsbeslutningen kan fremmes for Stortinget.

Figur 1 Statens prosjektmodell



Kilde: Finansdepartementet

Figur 1 viser de ulike fasene som legges til grunn i statens prosjektmodell: idéfasen, konseptfasen, forprosjektfasen og gjennomføringsfasen.

I idéfasen utredes prosjektideen på bakgrunn av et operativt behov. Forsvarsdepartementet avgjør om prosjektideen skal tas inn i investeringsplanen som et mulig prosjekt. I konseptfasen utreder Forsvaret hvilket materiellkonsept som dekker det operative behovet, og som skal videreføres i et forprosjekt. I forprosjektfasen utarbeider Forsvarsmateriell et *sentralt styringsdokument* med viktige føringer for prosjektet. Statens prosjektmodell stiller krav om ekstern kvalitetssikring av både konseptvalget (KS1) og av kostnadsoverslaget (KS2). I gjennomføringsfasen anskaffer Forsvarsmateriell det aktuelle materiellet og overfører det til drift i Forsvaret.

Undersøkelsen viser at det gjennomgående tar lang tid fra en prosjektidé vedtas, og til materiellet blir levert til Forsvaret. I noen prosjekter har denne prosessen tatt over 15 år. Det er utfordringer i alle prosjektfasene som hemmer framdriften i prosjektene. Mangel på personell og kompetanse i både Forsvaret og Forsvarsmateriell går igjen som en grunnleggende utfordring. Dette er nærmere omtalt i punkt 4.3.

Det har vært store forsinkelser i konseptfasen etter at Forsvarsdepartementet i 2020 overførte ansvaret for å utrede konseptvalg til Forsvaret. Samtidig besluttet departementet at konseptvalgutredninger skal gjennomføres for alle prosjekter, tilpasset prosjektets kompleksitet og størrelse. Kombinasjonen av at Forsvaret ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse til den nye oppgaven, og at Forsvarsmateriell, som skal støtte Forsvaret med utredningene, har hatt kapasitetsutfordringer, har ført til at konseptfasen har blitt en flaskehals. Dette har forsinket framdriften i investeringsprosjektene inn i de neste fasene.

På grunn av kapasitetsutfordringer i Forsvarsmateriell har det også vært forsinkelser i utarbeidelsen av sentralt styringsdokument i forprosjektfasen. Det gjaldt særlig i 2021 og 2022, mens i 2023 rapporterer Forsvarsmateriell om bedre framdrift.



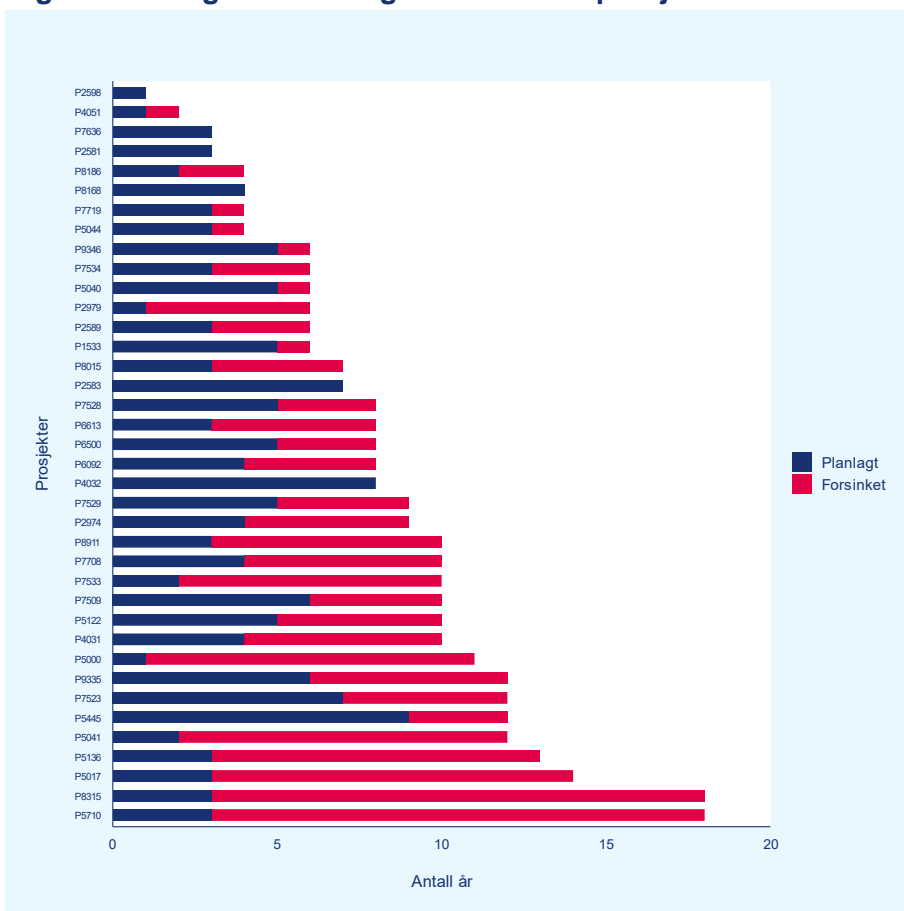
Sentralt styringsdokument

Det sentrale styringsdokumentet fastsetter hensikten med prosjektet og definerer viktige føringer for prosjektet, som mål, krav og hvilke rammebetingelser prosjektet må holde seg innenfor.

For prosjekter med en kostnadsramme under 500 millioner kroner gir Forsvarsdepartementet et oppdrag til Forsvaret om gjennomføring av prosjekt før konseptfasen. Deretter er det Forsvaret som godkjenner faseoverganger i prosjektet. I prosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner er det Forsvarsdepartementet som gir oppdrag om å igangsette de ulike fasene.

I gjennomføringsoppdraget setter departementet rammer og mål for prosjektet, blant annet økonomisk styringsramme, gjennomføringstid og ytelse. På bakgrunn av gjennomføringsoppdraget skal Forsvarsmateriell anskaffe materiellet. Undersøkelsen viser at det er svært dårlig måloppnåelse på gjennomføringstid, og at de fleste prosjekter er forsinket.

Figur 2 Planlagt tidsbruk og forsinkelser i prosjekter



Kilde: Termineringsrapporter fra Forsvarsmateriell 2020–2023

Figur 2 viser planlagt gjennomføringstid (blå) og forsinkelser (rød) for 38 prosjekter terminert i perioden 2020–2023. Figuren viser at gjennomføringstiden for prosjektene varierte fra 1 år til 18 år.

Analysen viser at prosjektene i gjennomsnitt var 8,5 år i gjennomføringsfasen. Analysen viser videre at de fleste prosjektene var forsinket. Av de 38 prosjektene ble 6 levert til planlagt tid. De resterende 32 prosjektene var i gjennomsnitt vel 5 år forsinket.

Forsvarsmateriell peker på mangel på personell og enkelte typer kritisk kompetanse, leverandørutfordringer og tidsoptimisme i planleggingen som årsaker til forsinkelsene. I den senere tiden pekes det også på at krigen i

Ukraina har ført til leveranseutfordringer, store prisøkninger som gjør forhandlingsprosessene mer tid- og ressurskrevende, og behov for å omprioritere ressurser knyttet til donasjoner og gjenanskaffelser.

Undersøkelsen viser imidlertid også at endringer i prosjektene bidrar til å forlenge gjennomføringstiden. Forsvarsdepartementet beslutter endringer i prosjekter med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner. Endringene kan innebære at prosjektene utvides, reduseres eller slås sammen med andre prosjekter. Endringene skjer av ulike grunner og kan være godt begrunnet og nødvendige. Konsekvensen er likevel som regel økt tidsbruk, på grunn av behov for nye utredninger og beslutninger.

Videre viser undersøkelsen at i de tilfellene kostnadene ved investeringen øker, bruker Forsvarsmateriell og Forsvaret mye tid på å tilpasse prosjektene til styringsrammen, enten ved å redusere investeringens omfang eller redusere materiellets ytelse.

I de tilfellene Forsvarsmateriell anmoder departementet om økt styringsramme, tar ofte saksbehandlingen i departementet lang tid, og prosjekter må stoppes midlertidig med påfølgende omdisponering av ressurser.

På slutten av gjennomføringsfasen skal materiellet overføres fra Forsvarsmateriell til drift i Forsvaret. Undersøkelsen viser at dette også er en flaskehals. Utfordringene ved overføring til drift skyldes blant annet mangel på personell og kompetanse i både Forsvaret og Forsvarsmateriell og restanser og avvik ved materiellet. Det er også manglende tilrettelegging for drift og vedlikehold av materielle, noe som kan redusere materiellets operative tilgjengelighet. For Forsvaret har forsinkelsene ved overføring til drift en operativ konsekvens ved at de ikke får tatt materiellet i bruk som planlagt. For Forsvarsmateriell er konsekvensen av at materiellet ikke tas i bruk, at de ikke får avdekket og reklamert på eventuelle feil og mangler i garantiperioden.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) skiller mellom hyllewareprosjekter, tilpasningsprosjekter og utviklingsprosjekter i forsvarssektoren. Undersøkelser har vist at utviklingsprosjekter tar lengre tid og er mer kostnadsdrivende enn hylleware- og tilpasningsprosjekter. Forsvarssektoren har derfor hatt som mål å anskaffe mer hylleware. Samtidig har Stortinget vedtatt å styrke norsk forsvarsindustri, både for å utvikle egne løsninger for utvalgte militære kapasiteter og ut fra vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser. Anskaffelser fra norsk forsvarsindustri innebærer ofte framstilling av nytt materielle med vesentlig innslag av utvikling, selv om det også anskaffes hylleware fra norsk forsvarsindustri.

I forslaget til ny langtidsplan presiseres det at minst mulig særtilpasning av materielle vil gi raskere anskaffelser til en lavere pris. I en FFI-rapport fra 2024⁴ kommer det fram at andelen hyllewareprosjekter og tilpasningsprosjekter av det totale antallet prosjekter har økt noe fra 2019, mens andelen utviklingsprosjekter har gått ned. FFI konkluderer med at



Overføring til drift

Etter gjennomføringsfasen overføres materiellet fra prosjektorganisasjonen til driftsorganisasjonen. Overføringen må oppfylle en rekke formalkrav, f.eks. må en materielldriftsplan være på plass, som skal forberede driftsorganisasjonen på riktig bruk og forvaltning av materiellet.



Hylleware – ferdig utviklet materielle som har en eksisterende produksjonslinje. Det aksepteres tilpasninger som utgjør mindre enn ti prosent av anskaffelseskostnaden.

Tilpasningsprodukt – en hylleware med tilpasninger som tilsvarer mer enn ti prosent av anskaffelseskostnaden.

Utviklingsprodukt – et produkt der det har vært teknologisk utvikling, og/eller der produktet ikke finnes i bruk og mangler en eksisterende produksjonslinje.

⁴ Voldhaug, Prebensen og Presterud (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

utviklingen er i tråd med ambisjonene, men påpeker at tilfeldigheter kan ha påvirket resultatene.

Mange prosjekter er avhengige av andre prosjekter for å få operativ effekt. Det kan være avhengigheter mellom materiellprosjekter og mellom materiellprosjekter og prosjekter som skal planlegge og bygge nødvendig eiendom, bygg og anlegg (EBA). Undersøkelsen viser at sektoren i flere tilfeller ikke har klart å sikre tilstrekkelig framdrift og samordning av prosjekter som er avhengige av hverandre.

Luffforsvaret viser til at flere luftvernprosjekter med gjensidig avhengighet ikke er godt nok samordnet. For eksempel er et prosjekt som skal anskaffe et våpensystem, og et prosjekt som skal anskaffe missilene til våpensystemet, i ulike faser. En ubalanse mellom disse to prosjektene vil gi redusert operativ effekt inntil begge prosjektene er ferdigstilt. Vi registrerer at den nye langtidsplanen foreslår å opprette et eget program i forsvarssektoren som skal ha et helhetlig ansvar for at de samlede effektene av de ulike luftvernprosjektene realiseres.

Det er også en typisk utfordring at EBA-prosjekter blir planlagt og ferdigstilt for sent. Det har både praktiske og økonomiske konsekvenser og kan gå ut over den operative effekten til materiellinvesteringen. Et eksempel på dette er hangarene og verkstedsfasilitetene til de nye maritime overvåkingsflyene, (P-8 Poseidon) som er nærmere to år forsinket og fører til at milepælen full operativ kapasitet er utsatt. I påvente av hangarene må Luffforsvaret bruke betydelige økonomiske ressurser på midlertidige løsninger, som telt og plasthangarer til flyene.

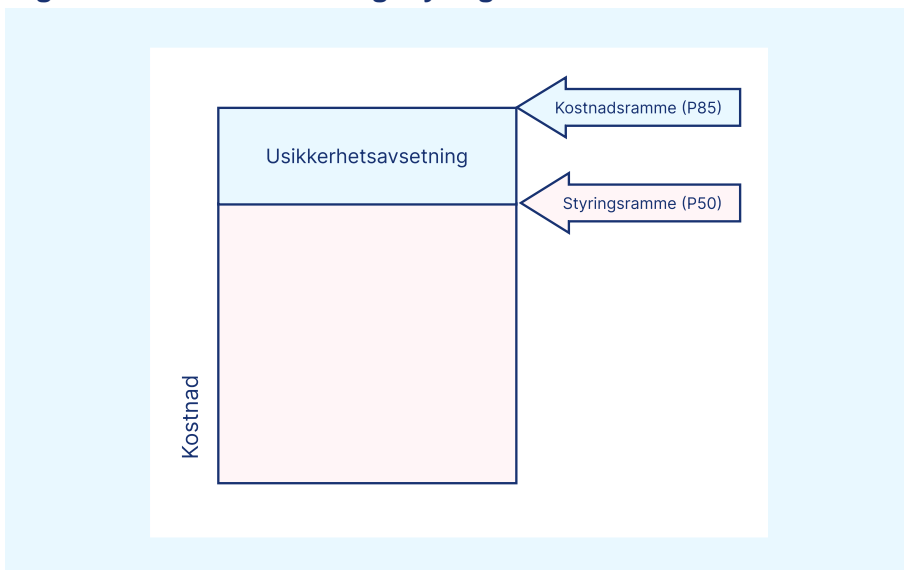
Konsekvensene av at prosjekter tar lang tid, er at materiellet blir dyrere enn planlagt, og at det i mange tilfeller også må brukes mye ressurser på å forlenge levetiden til eldre materiell. At Forsvaret må drifte både nytt og gammelt materiell med doble sett reservedeler og personell med kompetanse på flere systemer, er både kostbart og lite effektivt.

Forsinkelser i investeringsprosjektene gjør at det tar lengre tid å bygge opp nødvendig operativ evne. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon er dette mer alvorlig enn det har vært tidligere.

4.2 Investeringsprosjektene holder seg hovedsakelig innenfor styringsrammen – men ofte med redusert omfang eller ytelse

Alle investeringsprosjekter får en kostnadsramme og en styringsramme. Kostnadsrammen er det øvre finansielle taket for prosjektet. Styringsrammen er det som prosjektet forventes å leveres for. Differansen mellom kostnadsrammen og styringsrammen utgjør usikkerhetsavsetningen, det vil si en beregnet økonomisk buffer som skal ta høyde for usikkerhet i kostnadsanslaget.

Figur 3 Kostnadsramme og styringsramme



Kilde: Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren (2019)

Figur 3 viser at kostnadsrammen består av styringsrammen og en usikkerhetsavsetning.

Stortinget vedtar kostnadsrammen for investeringsprosjekter som har en kostnadsramme på over 500 millioner kroner. Denne rammen har ligget fast i mange år, noe som har ført til at stadig flere prosjekter når grensen for behandling i Stortinget. I forslaget til ny langtidsplan foreslås det å heve grensen for behandling i Stortinget til en milliard kroner for å effektivisere gjennomføringen.

Prosjektene styringsramme justeres årlig. Noen ganger justeres rammen bare i tråd med konsumprisindeksen, mens andre ganger justeres rammen ned eller opp på grunn av endringer i prosjektet eller prioriteringer mellom prosjekter. Prosjekter med en kostnadsramme på over en milliard kroner valutakompenseres. En stor andel av prosjektene har en kostnadsramme på under en milliard kroner og blir ikke automatisk kompensert.

I styringen legger Forsvarsdepartementet vekt på å holde prosjektene innenfor styringsrammen, og resultatmålet kostnad prioriteres foran tid og ytelse i de fleste prosjektene. Undersøkelsen viser at de fleste prosjektene leveres innenfor den sist fastsatte styringsrammen. Samtidig melder Forsvarsmateriell ofte om et misforhold mellom styringsrammen og målene som er satt for prosjektet. Ifølge Forsvaret og Forsvarsmateriell er en av årsakene til misforholdet at styringsrammen fastsettes på et svakt grunnlag med stor usikkerhet tidlig i investeringsløpet, og at det er krevende å få justert rammene på et senere tidspunkt når kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre. Ifølge Forsvarsmateriell innvilger departementet noen ganger bruk av usikkerhetsavsetningen, men som regel får Forsvarsmateriell beskjed om å tilpasse prosjektet til styringsrammen. Løsningen blir da å kutte i krav til ytelse eller redusere omfanget av investeringen ved å kjøpe færre enheter.

Forsvarsdepartementet bekrefter at når prosjektene detaljplanlegges, vil ofte de avsatte økonomiske rammene for prosjektet være for lave.

Departementet må da enten endre prioriteringen i porteføljen eller akseptere en redusert ambisjon for det aktuelle prosjektet.

Forsvarsdepartementets investeringsplan inneholder alle planlagte og pågående investeringsprosjekter i forsvarssektoren. Investeringsplanen har overhøyde. Det vil si at departementet har besluttet prosjekter som samlet har en høyere kostnad enn det er bevilget midler til det enkelte år. Det er enighet i sektoren om at dette er fornuftig. Det gir fleksibilitet til å omprioritere mellom prosjekter når det oppstår forsinkelser, og sikrer at aktiviteten er stor nok sett i forhold til bevilgningene. Det er imidlertid viktig at overhøyden ikke blir så stor at utbetalingene det enkelte år overstiger den tilgjengelige budsjettammen. Riksrevisjonen merker seg at både Forsvarsmateriell og Forsvarsstaben opplyser at overhøyden på porteføljen er større nå enn før på grunn av kostnadsøkninger og et større antall endringsanmodninger.

Selv om det er enighet i sektoren om at det er fornuftig at investeringsplanen har en overhøyde, mener flere aktører at overhøyden gjør porteføljen av prosjekter fastlåst og gir lite handlingsrom både i prosjektene og mellom prosjektene. Det er beregnet usikkerhetsavsetninger, men det er ikke satt av midler i investeringsplanen til usikkerhetshåndtering. Det fører til at dersom et prosjekt må tilføres midler ut over sin styringsramme, må ressurser tas fra andre prosjekter som dermed må utsettes eller forsinkes eller må kutte i krav eller omfang.

Prosjekter med en kostnadsramme på over en milliard kroner skal kvalitetssikres eksternt (KS2). Kvalitetssikringen skal blant annet vurdere prosjektets kostnadsestimater (kostnadsramme og styringsramme) og usikkerhetsanalyser. Vår gjennomgang av KS2-rapporter for noen store utvalgte investeringsprosjekter viser at den eksterne kvalitetssikreren ofte påpeker at styringsrammen eller usikkerhetsavsetningen er satt for lavt i forhold til den planlagte investeringen. Noen ganger foreslår den eksterne kvalitetssikreren å øke styringsrammen, mens andre ganger foreslås det kutt eller reduksjoner i antall enheter for å holde prosjektet innenfor rammen. I prosjektene med ekstern kvalitetssikring som inngår i vår undersøkelse, har departementet foreslått økt kostnadsramme før behandling i Stortinget i tråd med anbefaling i kvalitetssikringen.

Det er bare en liten andel av prosjektene som har en kostnadsramme på over en milliard kroner⁵, og som gjennomgår denne kvalitetskontrollen. Prosjekter med kostnadsramme under en milliard kroner har ikke en ekstern kvalitetssikring av styringsrammen og kostnadsrammen, og det er dermed større risiko for at disse prosjektene går inn i gjennomføringsfasen med en styringsramme som ikke er riktig beregnet. Hvis konsekvensen av en for lav styringsramme blir omfattende kutt i krav til eller omfang av anskaffelsen, kan det føre til at anskaffelsen ikke svarer ut det operative behovet som var utgangspunktet for prosjektet.

⁵ Om lag en sjuendedel av prosjektene i gjennomføringsfasen i mars 2024.

Forsvarsmateriell rapporterer i termineringsrapporter til Forsvaret om måloppnåelse på målene tid og kostnad for prosjektet, og om materiellet blir levert med den ytelsen (kvaliteten) som ble satt i gjennomføringsoppdraget. Undersøkelsen viser at termineringsrapportene fra Forsvarsmateriell er mangelfulle. Det er særlig vanskelig å vurdere målet for ytelse. Selv om Forsvarsmateriell i hovedsak gir uttrykk for at materiellet leveres med avtalt ytelse, viser vår gjennomgang av rapportene at det er vanskelig å vurdere om målet for ytelse er nådd. Når materiellet har vært i bruk en tid, skal Forsvaret rapportere til Forsvarsdepartementet om effektmålene fra gjennomføringsoppdraget er nådd. Forsvaret rapporterer i hovedsak at effektmålet er nådd, og at den ønskede operative kapasiteten er i henhold til prosjektets oppdrag.

Riksrevisjonen ser det som positivt at prosjektene i stor grad holder seg innenfor styringsrammene, men vil påpeke at mange av prosjektene blir justert med kutt i omfang eller ytelse fordi det ikke er samsvar mellom faktiske kostnader i prosjektet og styringsrammen. Riksrevisjonen vil bemerke at de opprinnelige økonomiske forutsetningene i prosjektet dermed ikke er oppfylt. I tillegg er det forsinkelser, økte kostnader og liten bruk av usikkerhetsavsetning som følge av lite handlingsrom og press på investeringsporteføljen.

Forsvarets operative struktur består blant annet av både en bredde av ulike våpensystemer og en dybde som sier noe om antallet av de ulike systemene, inkludert reservedeler og ammunisjon. Flere sentrale utredninger de senere årene har pekt på utfordringer med for liten dybde i Forsvarets struktur og at dette øker sårbarheten for manglende utholdenhet for Forsvaret i krise eller krig. Kuttene i mange av investeringsprosjektene kan få konsekvenser for Forsvarets samlede operative evne. Riksrevisjonen vil peke på viktigheten av balanse mellom økonomi og bredden og dybden i Forsvarets struktur, og av at det løpende gjøres vurderinger for å sikre dette.

4.3 Mangel på personell og kompetanse er en hovedutfordring i investeringsprosessene

Stortinget har slått fast at personellet er Forsvarets viktigste ressurs. Undersøkelsen viser at både Forsvaret og Forsvarsmateriell mangler personell og kompetanse til å planlegge og gjennomføre investeringsprosjekter. Det er særlig utfordringer med personellressurser i Forsvarsmateriell og mangel på prosjektkompetanse i Forsvaret. Dette forsinkes framdriften i prosjektene.

Forsvaret har siden 2020 hatt ansvaret for å gjennomføre konseptvalgutredningene i investeringsprosjektene. Oppgaven krever en kompetanse som ikke er kjernekompetanse i Forsvaret. I praksis er det forsvarsgrenene som skal motta materiellet, som er ansvarlig for å gjennomføre konseptvalgutredningene. Fordi det kan gå lang tid mellom hvert investeringsprosjekt, og på grunn av blant annet rotasjon i stillinger, er det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig kompetanse til å utføre denne oppgaven. Forsvarssektoren gjennomfører konseptvalgutredninger for alle prosjekter, men retningslinjene åpner for å tilpasse konseptvalgutredningene



Termineringsrapport

Når et investeringsprosjekt har overlevert materiellet, skal prosjektet termineres. Forsvarsmateriell skal utarbeide en rapport, der det blant annet skal gjøres rede for måloppnåelse på resultatmålene tid, kostnad og ytelse.

til prosjektets størrelse, kompleksitet og egenart. Slike tilpasninger krever imidlertid også kompetanse.

Departementet har pålagt Forsvarsmateriell å gi tilfredsstillende og nødvendig bistand til Forsvaret i konseptfasen og å levere underlag og delprodukter til konseptvalgutredningene. Forsvaret opplever imidlertid at Forsvarsmateriell gir utilstrekkelig støtte på enkelte områder på grunn av knapphet på ressurser. Løsningen for både Forsvarsmateriell og Forsvaret har blitt å bruke eksterne konsulenter. Forsvarsmateriell har de senere årene rapportert om ubalanse mellom oppdrag og tilgjengelige ressurser. Forsvarsdepartementet har økt driftsbudsjettene til Forsvarsmateriell for å ansette mer personell, men høy turnover gjør det utfordrende å bygge opp tilstrekkelig kapasitet.

I forslaget til ny langtidsplan slås det fast at det skal gjennomføres et stort personell- og kompetanseløft. Forsvarssektoren skal styrkes med flere tusen ansatte, vernepliktige og reservister. Erfaringene fra den inneværende planperioden har imidlertid vist at det er utfordrende å bemanne opp. Den nye langtidsplanen forespeiler også mange viktige og store materiellinvesteringer, i tillegg til de som allerede er pågående.

Etter Riksrevisjonens vurdering er forsvarssektorens evne til å rekruttere og beholde tilstrekkelig med kvalifisert personell en avgjørende forutsetning for å oppfylle ambisjonene i den nye langtidsplanen når det gjelder både anskaffelse og drift av nytt materiell.

4.4 Mangelfulle beregninger av levetidskostnader gjør at Forsvaret ikke har nok kunnskap om hva det vil koste å drifte framtidig materiell

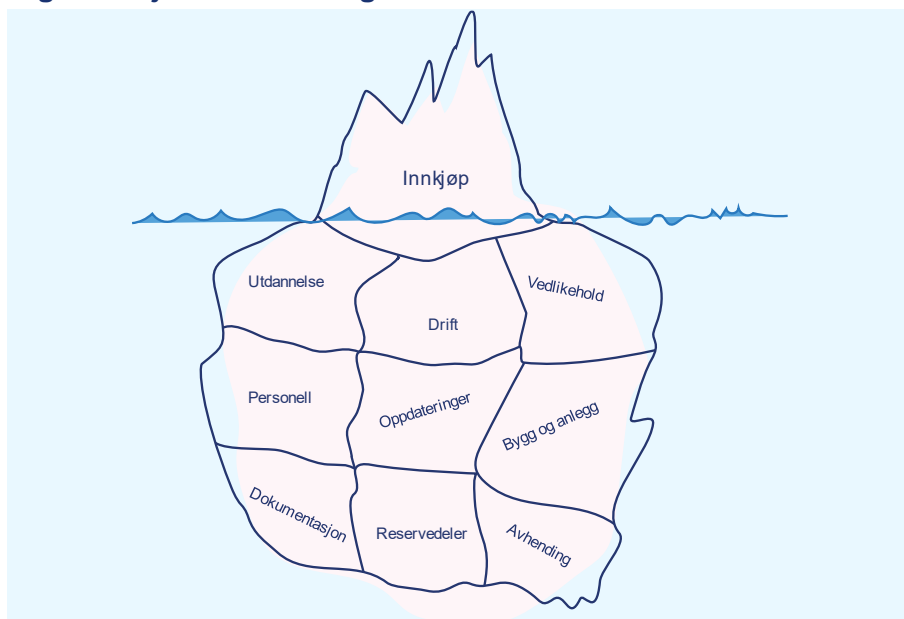
Ved behandlingen av den gjeldende langtidsplanen sluttet Stortinget seg til at forsvarsplanleggingen må være realistisk. Stortinget pekte på betydningen av å bruke ressurser til bemanning, vedlikehold, reservedeler, beredskapsbeholdninger og trening. Det må settes av tilstrekkelig med ressurser til store investeringer slik at de kan utnyttes best mulig, for å unngå å svekke Forsvarets kampkraft, troverdighet og anseelse.

Ifølge lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal det tas hensyn til materiellets kostnader i et levetidsperspektiv, det vil si alle kostnader knyttet til å anskaffe, drifte og avhende materiellet i levetiden. Levetidskostnadene skal inngå som grunnlag i vurderingen av om materiellet skal anskaffes, i forberedelse av driften og i valg av vedlikeholds- og forsyningskonsept. Levetidskostnadene skal beregnes i konseptfasen og senere oppdateres i investeringsprosessen sine ulike faser. I tidlige faser er levetidskostnadene basert på prognoser beheftet med usikkerhet, men etter hvert som fasene skrider fram og kunnskapen om materiellet, kostnadsanslag og mulige leverandører øker, skal beregningene i teorien bli mer realistiske.

Levetidskostnader blir ofte illustrert som et isfjell der åpenbare kostnader som innkjøpspris er synlige over havoverflaten. Størstedelen av kostnadene i et levetidsperspektiv illustreres som den delen av isfjellet som ligger under

vann og er usynlig. Denne delen av kostnadene består av mange elementer som er kompliserte å estimere.

Figur 4 Isfjellet – fordeling av levetidskostnader



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 4 viser levetidskostnadene illustrert som et isfjell, der innkjøpskostnadene er over vannet, mens drift, vedlikehold, personell, utdanning, oppdateringer, bygg og anlegg, reservedeler, dokumentasjon og avhending, er under vann.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke har god nok oversikt over de driftsmessige konsekvensene av investeringene. Det gjennomføres beregninger av levetidskostnader, men kvaliteten er ikke god nok, og det varierer om beregningene oppdateres underveis i investeringsprosessen.

Både Forsvarsmateriell og Forsvaret medgir at beregningene av materiellets levetidskostnader kunne vært bedre, og gir ulike forklaringer på den dårlige kvaliteten. Manglende informasjon og varierende kvalitet på data er en forklaring, en annen er at det er arbeidskrevende å få inn nødvendige data. Det kommer også fram at beregningene er komplekse. Både Forsvaret og Forsvarsmateriell viser til at de mangler ressurser og kompetanse til å gjennomføre slike beregninger. Forsvarsdepartementet opplyser imidlertid at departementet ikke har fått tilbakemeldinger om at etatene mangler ressurser til å beregne levetidskostnadene.

I prosjektfasen har Forsvarsmateriell ansvaret for å gjennomføre levetidsberegninger. Forsvarsmateriell har også ansvar for en database for investeringsprosjekters levetidskostnader (LCC-database). Databasen skal være tilgjengelig for forsvarsgrenene og Forsvarets logistikkorganisasjon. Med unntak av noen få store prosjekter som årlig oppdaterer beregningene, er databasen lite egnet for formålet. Databasen er ufullstendig og inneholder bare 41 prosent av prosjektene som er i gjennomføringsfasen. Flere i Forsvaret viser til at kvaliteten på analysene for de prosjektene som ligger i

databasen, er for dårlige og lite oppdaterte. Forsvarsstaben bruker ikke databasen fordi den ikke dekker stabens behov for data.

Etter at materiellet er overført til drift, er det Forsvarets ansvar å oppdatere levetidskostnadene basert på erfaringer fra bruk av materiellet og de reelle kostnadene knyttet til driften av materiellet. Undersøkelsen viser at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad oppdaterer levetidskostnadene i driftsfasen, unntatt for et lite antall, store prosjekter.

Mangelfulle beregninger av levetidskostnader innebærer at Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke har god nok kunnskap om hva det koster å drifte materiellet og dermed hvilke utgiftsforpliktelser Forsvaret pådrar seg i materiellets levetidsperspektiv.

Levetiden for mye av Forsvarets materiell er ofte om lag 30 år. Konsekvensen av mangelfulle beregninger kan bli at Forsvaret ikke har råd til å drifte materiellet som planlagt, eller at annen virksomhet, også investeringer, må nedprioriteres. Undersøkelsen viser at midler er omdisponert fra investeringer til drift både i 2023 og 2024, for å unngå redusert aktivitet som følge av økte driftsutgifter i sektoren.⁶

En konsekvens av å underbudsjettere driftskostnader er akkumulert vedlikeholdsetterslep og mangel på reservedeler. Det er og har lenge vært en stor utfordring i Forsvaret. Når Forsvaret, slik undersøkelsen viser, anskaffer nytt materiell uten at det er gjort tilstrekkelige beregninger av hva det koster å drifte det, er det stor risiko for at disse utfordringene vil vedvare, og at man ikke vil oppnå den planlagte effekten som lå til grunn for anskaffelsen av materiellet.

4.5 Forsvarsdepartementet har ikke lyktes med å utbedre kjente svakheter på investeringsområdet

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for investeringer i forsvarssektoren og utøver dette både gjennom etatsstyringen og porteføljestylingen av investeringsprosjektene. Utfordringene på investeringsområdet har vært erkjent av aktørene i sektoren over tid. Både Forsvarets forskningsinstitutt og Riksrevisjonen har pekt på disse utfordringene i rapporter, og nylig har forslaget til ny langtidsplan for forsvarssektoren for 2025–2036 gjort det samme. Etter Riksrevisjonens vurdering stiller det særskilte krav til departementets styring når slike utfordringer vedvarer.

Ved behandlingen av langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2021–2024 sluttet Stortinget seg til betydningen av langsiktig og forutsigbar styring, på grunn av lange leveringstider på materiell som skal underbygge operativ evne. Stortinget pekte også på at styringen skulle forenkles, effektiviseres og ha et definert formål.



Porteføljestyling

Å definere, balansere, prioritere og styre virksomhetens investeringsportefølje slik at de samlede ressursene utnyttes best mulig.

⁶ Prop. 1 S (2022–2023) Forsvarsdepartementet, Prop. 1 S (2023–2024) Forsvarsdepartementet

Forsvarsdepartementet har i den inneværende langtidsplanperioden iverksatt tiltak med mål om å bedre styringen av investeringsprosessene. I tildelingsbrevene er det satt mål og krav til etatene om oppfølging og rapportering av investeringsprosessene og prosjektene. Både Forsvarsmateriell og Forsvaret har løpende rapportert om utfordringer. Forsvarsmateriell rapporterer om ubalanse mellom oppdrag og ressurser. Forsvaret rapporterer om bekymring for ubalanse mellom ambisjonen for strukturutviklingen og evnen til å gjennomføre investeringsprosjektene på tid og tilpassede ressursrammer. Det rapporteres også om merbehov til drift som må finansieres med midler fra investeringer. For at etatene i sektoren skal kunne levere på sine oppgaver, er det viktig at departementet også sørger for at det er balanse mellom oppgaver og ressurser.

Undersøkelsen viser utfordringer med porteføljestyringen av investeringsprosjektene i sektoren. Mange aktører er involvert, og roller og ansvar oppfattes av flere som uklare. Dette bidrar til at prosessene blir ineffektive. Det mangler felles systemer, og datakvaliteten i systemene som skal støtte investeringsvirksomheten, er lav. Dette begrenser departementets og etatenes mulighet for helhetlig styring og effektivisering på området. Den helhetlige prioriteringen av prosjektene i porteføljen er ikke god nok, og porteføljestyringen er ikke tilstrekkelig knyttet til den overordnede strukturutviklingen.

Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet på bakgrunn av erkjente utfordringer i sektoren har satt i gang et reformarbeid, kalt Forsvarssektoren 24. I dette arbeidet er det besluttet at Forsvaret skal få et større ansvar for investeringsprosessene. Dette bekreftes i forslaget til ny langtidsplan. Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen med økt behov for materiell, og behov for å anskaffe dette raskt, tilsier at det er svært viktig at departementet og etatene i sektoren lykkes med å forbedre arbeidet med investeringer.

4.5.1 Svakheter i porteføljestyringen påvirker gjennomføring av materiellinvesteringene

Forsvarsdepartementet har ansvar for å planlegge og styre investeringsporteføljen slik at vedtatte mål nås. Porteføljestyringen bygger på et kjent rammeverk for såkalt porteføljedefinering og porteføljeløseleveranse, som handler om å velge de riktige prosjektene inn i porteføljen og følge opp prosjektene i porteføljen gjennom gode prosesser. Som en del av oppfølgingen av porteføljen har departementet siden 2021 stilt krav til Forsvaret om tertialvis rapportering om status for investeringsporteføljen.

Departementet styrer porteføljen ut fra en åtteårig investeringsplan. Planen oppdateres to ganger i året. Som en del av planen følger en oversikt over alle prosjektene, med styringsramme og plan for årlig utbetaling. Investeringsporteføljen består våren 2024 av bortimot 500 prosjekter i ulike faser.

Som omtalt ovenfor blir det planlagt med flere prosjekter enn det er kapasitet og ressurser til. Dette er gjort for å sikre framdrift i den samlede porteføljen og for å unngå underforbruk ved forsinkelser i prosjekter. Investeringsplanen er fylt opp av prosjekter i flere år framover. Det betyr at dersom nye



Investeringsplan

Forsvarsdepartementets oversikt over alle mulige, planlagte og godkjente investeringsprosjekter.

prosjekter skal inn i investeringsplanen, eller pågående prosjekter må tilføres ekstra midler, må andre prosjekter skyves ut i tid eller utgå.

Investeringsplanen behandles og anbefales av en investeringskomité, som ledes av Forsvarssjefen og består av representanter fra fire avdelinger i departementet og lederne i alle etatene i forsvarssektoren. Det vil si at alle endringer i planen, som opptak av nye prosjekter og vesentlige endringer i enkeltprosjekter, skal behandles og anbefales av investeringskomiteen.

Investeringskomiteens anbefaling behandles videre av Forsvarsdepartementet og besluttes av statsråden. Det er også etablert et porteføljeråd som består av representanter fra både departementet og alle etatene. Rådet behandler porteføljens framdrift og status og anbefaler tiltak knyttet til leveranser, endringer, avvik og forbedringer i gjennomføringen av prosjektporteføljen. Investeringer med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner skal godkjennes av Stortinget. Denne grensen er i den nye langtidsplanen foreslått hevet til en milliard kroner.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell peker på utfordringer med porteføljestyringen. De mener at for mange aktører er involvert, og at dette gjør prosessene ineffektive. Forsvarsstaben viser også til at departementets rolle som strategisk stab for Forsvarssjefen i investeringsprosessen ikke er nevnt i *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*, og at dette bidrar til fragmentering av roller, ansvar og myndighet i investeringsstyringen.

Forsvaret og Forsvarsmateriell peker også på at den helhetlige prioriteringen av prosjektene i porteføljen ikke er god nok, og at porteføljestyringen må koples tettere på utviklingen av Forsvarets struktur.

Riksrevisjonen merker seg at en av hovedårsakene til at departementet vurderer tiltak på investeringsområdet, er at samspillet mellom langtidsplanen, strukturutviklingsplanen, investeringsplanen og gjennomføringen ikke har fungert optimalt, og at det har ført til utfordringer med å realisere langtidsplanen.

Forsvarets forskningsinstitutt har også pekt på utfordringer i porteføljestyringen. FFI viser blant annet til at det er ulike avdelinger som har ansvaret for etatsstyringen og styringen av investeringsporteføljen, og at koblingen mellom etatsstyring, porteføljestyring og generell investeringsstyring er svak.⁷

Undersøkelsen viser at investeringsprosjekter som er avhengig av hverandre, ikke er tilstrekkelig samordnet, og at dette kan forsinke full operativ effekt av investeringene. Manglende samordning kan være en konsekvens av at avhengighetene ikke er ivaretatt i porteføljestyringen. Ifølge Forsvarsdepartementet skal fagmyndighetene Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg ivareta slike avhengigheter, slik at det blir helhetlige løsninger.

Fra 2020 fikk Forsvaret ansvaret som prosjekteier i investeringsprosjekter. I denne rollen ble Forsvaret gitt myndighet til å godkjenne faseoverganger og godkjenne bruk av usikkerhetsavsetningen for prosjekter med

⁷ Presterud, Lien, Voldhaug (2022) Porteføljestyring i forsvarssektoren – status i leveranseoppfølgingen FFI-rapport 22/01167

kostnadsramme under 500 millioner kroner. For prosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner er det fortsatt departementet som godkjenner. Både Forsvarsstaben og Forsvarsmateriell mener at det ikke er effektivt at rollen som prosjekteier er delt mellom Forsvaret og departementet, og at Forsvarsstaben i realiteten har blitt et mellomledd mellom Forsvarsmateriell og departementet. Forsvarssjefen har i etatsstyringsdialogen gitt uttrykk for at han har fått ansvar uten myndighet. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet ikke er enig i denne vurderingen.

Riksrevisjonen registrerer at forslaget til ny langtidsplan peker på betydningen av å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet og forbedre samhandlingen mellom etatene i sektoren og mellom etatene og departementet for å få mer ut av midlene som bevilges. Etter Riksrevisjonens vurdering er det avgjørende med en felles forståelse av roller, ansvar og myndighet mellom aktørene i sektoren for å lykkes med det pågående reformarbeidet, og det påligger departementet et særlig ansvar for å sikre dette.

4.5.2 Det er dårlig datakvalitet og mangelfull systemstøtte for investeringer og drift av materiell

Undersøkelsen viser at det er dårlig datakvalitet i mange av forsvarssektorens systemer som skal understøtte investeringsprosessene. Undersøkelsen viser også at sektoren mangler et felles system for å følge opp materiellinvesteringsprosjekter. Begge disse forholdene har også vært påpekt av FFI i flere rapporter de siste årene.

Forsvarssektorens investeringsdatabase inneholder en oversikt over alle materiellprosjekter i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet registrerer prosjekter med prosjektnummer og navn. Deretter er det prosjektledere i Forsvarsmateriell som rapporterer status og framdrift på det enkelte prosjekt. Datakvaliteten i investeringsdatabasen er mangelfull og ujevn, selv om den er blitt noe bedre de siste årene. Investeringsdatabasen er ikke egnet til å analysere utvikling over tid fordi Forsvarsmateriell overskriver historiske data hvert år. Databasen brukes både til prosjektoppfølgning og rapportering, og det virker ikke avklart hva som er hovedhensikten med systemet.

Forsvaret og Forsvarsmateriell bruker arkivsystemet DocuLive til prosjektdokumentasjon. Det er vanskelig å finne igjen alle dokumenter som tilhører et prosjekt, fordi dokumentene ikke er systematisk merket med prosjektnummer. Mangelfull datakvalitet i investeringsdatabasen og usystematisk arkivering i DocuLive er trolig noen av årsakene til at mange termineringsrapporter og erfaringsrapporter har dårlig kvalitet. Når prosjektledere skiftes ut, blir det vanskelig å finne historikken til prosjektet.

Undersøkelsen viser videre at LCC-databasen, som skal inneholde prosjektenes levetidsberegninger, er mangelfull. Mindre enn halvparten av prosjektene er registrert i databasen, og for de som er registrert, er analysene ufullstendige, unntatt for noen store prosjekter.



Erfaringsrapport

Etter at materiellet har vært i bruk en tid, skal Forsvaret utarbeide en erfaringsrapport. Rapporten skal med utgangspunkt i gjennomføringsoppdraget gjøre rede for om effektmålene er oppnådd.

Det framgår også av undersøkelsen at programvaren SAP⁸, som brukes av Forsvaret og Forsvarsmateriell, ikke er oppdatert med dokumentasjon som er nødvendig for drift av materiellet. Ifølge Forsvarets logistikkorganisasjon er kvaliteten på data dårlig, og sjekklister for materiellet er ikke på plass. Utfordringene med SAP forklares både med utfordringer med selve systemet og med mangelfull kompetanse til å bruke systemet, både i Forsvarsmateriell og Forsvaret.

Forsvarssektoren mangler et felles system for prosjekt- og porteføljestyling. Forsvarsdepartementet bruker investeringsplanen, sammen med et regneark med oversikt over alle de nær 500 prosjektene. Forsvaret bruker prosjekteierplanen. Forsvarsmateriell bruker investeringsdatabasen til prosjektstyring og rapportering. I tillegg har Forsvarsbygg sitt eget system for oppfølging av EBA-prosjekter. Det at hver virksomhet har sine egne systemer, gjør koordinering av prosjekter vanskeligere

Samlet sett gir dette et bilde av mangelfull systemstøtte for styring av investeringsporteføljen. Riksrevisjonen vurderer at lav datakvalitet i systemene som skal støtte investeringsvirksomheten, og mangelen på felles systemer begrenser departementets og etatenes mulighet for helhetlig styring og effektivisering på området.

4.5.3 Iverksatte tiltak har så langt ikke hatt ønsket effekt

Utfordringene på investeringsområdet er omtalt i flere langtidsplaner og beskrevet i rapporter fra FFI og Riksrevisjonen. Forsvarsdepartementet har iverksatt flere tiltak for å løse utfordringene, både ved opprettelsen av Forsvarsmateriell, nye retningslinjer og nye roller og gjennom etats- og porteføljestylingen, men som Riksrevisjonen undersøkelse viser, er utfordringene fortsatt ikke løst.

Nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren fra 2020 ga aktørene en mer presis beskrivelse av oppgaver, roller og ansvar innen investeringer i materiell og eiendommer, bygg og anlegg, men retningslinjene har i liten grad bidratt til å løse utfordringene på området. Gjennom retningslinjene delegerte departementet rollen som prosjekteier til Forsvaret. Både forsvarssjefen og etaten opplevde imidlertid at det ikke fulgte myndighet med oppgaven, og at beslutningsprosessene ble lite effektive.

For å håndtere de nye oppgavene de er tildelt, har Forsvarsstaben omorganisert seg og jobber med å bygge opp kapasitet og kompetanse. Samtidig har Forsvarsstaben, som en del av effektiviseringen i Forsvaret, kuttet 50–70 årsverk.

Forsvarsdepartementet har, på bakgrunn av kjente utfordringer i sektoren, satt i gang et reformarbeid kalt Forsvarssektoren 24. Reformen berører flere områder i sektoren, blant annet investeringsområdet. Det er besluttet at Forsvaret skal få et større ansvar for investeringsprosessene ved at porteføljestylingen skal overføres til Forsvaret. Før porteføljestylingen overføres, skal konsekvensene av beslutningen utredes, og det skal lages

⁸ SAP (Systems, Applications and Products) er en programvare for regnskap, økonomi, salg og distribusjon, innkjøp og logistikk, lagerstyring, vedlikehold, produksjon og personellbehandling.

en plan for implementeringen. Alle detaljene rundt endringene er derfor ikke på plass.

Svakheterne på investeringsområdet har vært kjent i lang tid. Det er positivt at Forsvarsdepartementet erkjenner disse og gjør endringer gjennom reformarbeidet Forsvarssektoren 24.

Forslaget til ny langtidsplan for forsvarssektoren beskriver svakheter på investeringsområdet og slår også fast behovet for raskere og mer fleksible anskaffelsesprosesser. Med tanke på den sikkerhetspolitiske situasjonen og at forsvarssektoren skal vokse gjennom økte bevilgninger, er det avgjørende at departementet og etatene i sektoren nå lykkes med mer effektive investeringsprosesser som gir mest mulig operativ evne for pengene.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet

- legger til rette for raskere og mer effektive anskaffelser av materiell som bidrar til at Forsvaret oppnår operativ evne som forutsatt
- sikrer at investeringsprosjektene får realistiske styringsrammer
- sørger for bedre kunnskap om hva det koster å drifte materiellet før en investering besluttes, og etter at materiellet er tatt i bruk
- sammen med Forsvaret og Forsvarsmateriell sørger for tilstrekkelig samordning av prosjekter som er avhengige av hverandre, for å få full operativ effekt
- vurderer et felles verktøy for sektoren for prosjektoppfølgning og porteføljestyling som bedre understøtter investeringsprosessen
- i dialog med Forsvaret og Forsvarsmateriell vurderer ytterlige tiltak for å sikre tilstrekkelig kapasitet og nødvendig fagkompetanse til å planlegge og gjennomføre materiellinvesteringer
- viderefører arbeidet med å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet for å sikre god samhandling og en helhetlig styring av investeringsområdet i sektoren

6 Statsrådets svar

Dokument 3:16 (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren* ble oversendt statsråden i Forsvarsdepartementet. Statsrådets svar følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådens svar

Riksrevisjonen merker seg at statsråden i hovedsak er enig i undersøkelsens funn og anbefalinger, og deler Riksrevisjonens situasjonsbeskrivelse med hensyn til at sektoren må lykkes med mer effektive investeringsprosesser som gir mest mulig operativ evne i den rådende sikkerhetspolitiske situasjon.

Statsråden tar Riksrevisjonens kritikk til etterretning, men mener det kan stilles spørsmål ved om det er grunnlag i rapporten for å si at tilpassing av omfang og ytelse for å holde kostnadskontroll, gjennomgående har gått på bekostning av operativ evne sett i et helhetsperspektiv for realisering av gjeldende langtidsplan. Statsråden viser til at Forsvaret i all hovedsak rapporterer at effektmålene for materiellinvesteringene nås og den ønskede operative kapasiteten er i tråd med prosjektets oppdrag. Statsråden stiller seg derfor spørrende til at Riksrevisjonen vurderer at det er grunnlag for den sterkeste kritikken. Statsråden stiller på denne bakgrunn også spørsmål ved Riksrevisjonens vurdering av at Forsvarsdepartementets oppfølging av materiellinvesteringsområdet er sterkt kritikkverdigg.

Statsråden viser til at det finnes en rekke eksempler bakover i tid på at planer har vært for optimistiske, at det er tatt for stor risiko i det samlede ambisjonsnivået, eller at sektoren ikke har evnet å gjennomføre i tråd med de forutsetninger som er lagt. Det pekes på at dette skyldes både sektorinterne forhold og faktorer som sektoren i liten grad kan kontrollere selv.

Riksrevisjonen vil presisere at kritikken i den overordnede vurderingen er basert på de samlede svakhetene i gjennomføring av materiellinvesteringer som er påvist i undersøkelsen, og at mange av forholdene har vært kjent over tid uten at Forsvarsdepartementet har klart å løse disse.

Statsråden viser til at Forsvaret i hovedsak har rapportert at effektmålet for det enkelte prosjekt er nådd. Riksrevisjonen vil imidlertid her bemerke at undersøkelsen viser at flere prosjekter har kuttet i omfang eller ytelse fordi styringsrammen ikke har vært tilstrekkelig. Riksrevisjonen vurderer at kutt i prosjektenes omfang eller ytelse for å holde styringsrammen, kan føre til at anskaffelsen ikke svarer ut det operative behovet som var utgangspunktet for det enkelte prosjekt og fastholder at kuttene samlet kan få konsekvenser for Forsvarets operative evne.

I den overordnede vurderingen har Riksrevisjonen også lagt vekt på at prosjekter gjennomgående bruker lang tid og er forsinket, slik at den operative effekten av investeringen kommer langt seinere enn forutsatt. I tillegg viser undersøkelsen at sektoren i flere tilfeller ikke har klart å sikre tilstrekkelig framdrift og samordning av prosjekter som er avhengige av hverandre for å få full operativ effekt.

Riksrevisjonen har også pekt på at sektoren i mange tilfeller har mangelfulle beregninger av hva det vil koste å drifte materiellet som anskaffes. Dette gir

risiko for at investeringer gjennomføres uten at Forsvaret har råd til å drifte det som anskaffes. I så fall er det også risiko for at investeringens tiltenkte effektmål ikke oppnås, noe også Forsvarets forskningsinstitutt har påpekt.

Riksrevisjonen fastholder derfor at svakhetene i gjennomføringen av materiellinvesteringer samlet sett har ført til at Forsvaret ikke har oppnådd den operative evnen som er forutsatt.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens 14. juni 2024

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Forsvarsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Bente Willumsen 22241488

Vår dato

21.05.2024

Deres dato

Vår referanse

2022/01215-28

Deres referanse

FORSVARSDEPARTEMENTET
Postboks 8126 DEP
0032 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringer i forsvarssektoren

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren.*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Forsvarsdepartementet ved vårt brev 22. mars 2024 og på departementets svar 30. april 2024.

Vi ber statsråden redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Vi ber om at svaret oversendes som PDF lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist 3. juni 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren.*

Vedlegg 2:

Statsrådets svar

RIKSREVISJONEN

Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Deres ref.:

2022/01215-28

Vår ref.:

23/11366-6

Dato:

3. juni 2024

Dokument 3:X (2023–2024) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringer i forsvarssektoren - statsrådets uttalelse

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 21. mai 2024, vedrørende utkast til Dokument 3:x (2023-2024) Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren.

Riksrevisjonen har vurdert måloppnåelse og effektivitet i materiellinvesteringene som skal understøtte Forsvarets operative evne. Riksrevisjonen mener at de svakhetene undersøkelsen peker på, samlet sett har svekket måloppnåelse av bevilgningene og ført til at Forsvaret ikke oppnår den operative evnen som er forutsatt. Riksrevisjonen vurderer svakhetene, og det faktum at Forsvarsdepartementet ikke har klart å løse disse til tross for at mange av forholdene har vært kjent over tid, som sterkt kritikkverdig.

Jeg er i hovedsak enig i Riksrevisjonens funn og anbefalinger, og tar disse på største alvor. Riksrevisjonen har gjort et grundig arbeid som vil være nyttig i Forsvarsdepartementets videre oppfølging av materiellinvesteringsområdet. Funnene er også i stort sammenfallende med undersøkelser gjort av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og internt i departementet som grunnlag for reformprogrammet Forsvarssektoren 24.

Forsvarsdepartementet følger materiellinvesteringene i forsvarssektoren tett opp gjennom etatsstyringen av Forsvaret og Forsvarsmateriell. Det pågår også et arbeid i departementet, sammen med etatene, med styringsmessige endringer gjennom reformprogrammet Forsvarssektoren 24 samtidig som Forsvarsmateriell arbeider med sitt interne organisasjonsutviklingsprogram FRAM.

1. Tiden fra et operativt behov oppstår til Forsvaret mottar og får effekt av materiellet

Alle materiellinvesteringsprosjekter i forsvarssektoren følger retningslinjer utarbeidet av Forsvarsdepartementet. Retningslinjene bygger på prinsippene i statens prosjektmodell og statens utredningsinstruks. Alle prosjekter med kostnadsramme over 1 mrd. kroner følger alle krav gitt i statens prosjektmodell, herunder ekstern kvalitetssikring.

Jeg er enig i at det over tid har vært utfordringer med fremdrift både med hensyn til kapasitet, kompetanse og beslutningsprosesser. Dette har departementet tatt opp i etatsstyringsprosessen, og ved årsrapport for 2023 rapporterer etatene en viss bedring hva gjelder fremdrift i både plan- og gjennomføringsfasen. Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet legger til rette for raskere og mer effektive anskaffelser av materiell. Dette har regjeringen tatt opp i nylige fremlagte langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 87 S (2023–2024)). Det er i langtidsplanen beskrevet flere grep som vil vektlegges samtidig som forsvarlig forvaltning og gjennomføring ivaretas. Flere av disse grepene, som for eksempel å styrke kompetanse, øke bemanning og anskaffe en større andel ferdigutviklet materiell, er allerede iverksatt og vil løpende vurderes i det videre arbeid.

2. Investeringsprosjektenes styringsramme og ambisjonene for investeringene

Som Riksrevisjonen uttaler er det positivt at prosjektene i stor grad holder seg innenfor styringsrammene. Kostnadskontroll er viktig i styringen for å bidra til helhet i gjennomføring av vedtatt langtidsplan. Riksrevisjonen gir imidlertid uttrykk for at dette kan gå på bekostning av Forsvarets operative evne ved at ambisjonene i det enkelte prosjekt ofte reduseres for å oppnå målsetningen om å holde seg innenfor styringsrammen. Forsvaret har i all hovedsak rapportert at effektmålene for materiellinvesteringene nås og at den ønskede operative kapasiteten er i tråd med prosjektenes oppdrag.

Det vedtatte ambisjonsnivå, med tilhørende strukturvedtak i den til enhver tid gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren danner utgangspunktet for investeringsplanen. Denne styres som en portefølje der siktemålet er å optimalisere realiseringen av langtidsplanen, innenfor tilgjengelige økonomiske rammer.

Når prosjektene detaljplanlegges erfarer sektoren at avsatte økonomiske rammer kan vise seg å være lavere enn hva anbefalt alternativ fra konseptvalgutredningen krever. Disse utfordringene knytter seg både til de forutsetningene som legges til grunn for planene og til sektorens evne til å realisere planene. Bakover i tid finnes det en rekke eksempler på at planene har vist seg å være for optimistiske, at det er tatt for stor risiko i det samlede ambisjonsnivået, eller at sektoren ikke har evnet å gjennomføre i tråd med de forutsetninger som er lagt. Dette skyldes både sektorinterne forhold og eksterne utviklingstrekk og faktorer som sektoren i liten grad kan kontrollere selv, som for eksempel den særlig høye prisveksten i forsvarsmarkedet de siste årene, forsinkelser i leverandørkjedene og valutaendringer.

Jeg er enig i at det er viktig å sette realistiske styringsrammer for investeringsprosjektene og vil ta med meg Riksrevisjonens vurdering og anbefaling i arbeidet med gjennomføring av ny langtidsplan. Jeg er mener imidlertid at det kan stilles spørsmålstegn ved om det er grunnlag

i rapporten for å si at tilpassing av omfang og ytelse for å holde kostnadskontroll, gjennomgående har gått på bekostning av operativ evne sett i et helhetsperspektiv for realisering av gjeldende langtidsplan. I og med Riksrevisjonens funn om at Forsvaret i all hovedsak rapporterer at effektmålene for materiellinvesteringene nås og at den ønskede operative kapasiteten er i tråd med prosjektets oppdrag, stiller jeg meg spørrende til at Riksrevisjonen vurderer at det er grunnlag for den sterkeste kritikkformen.

3. Personell og kompetanse

Riksrevisjonen anbefaler at Forsvarsdepartementet, i dialog med Forsvaret og Forsvarsmateriell, vurderer ytterligere tiltak for å sikre tilstrekkelige ressurser og nødvendig fagkompetanse i Forsvarsmateriell og Forsvaret, til å planlegge og gjennomføre materiellinvesteringer.

Departementet har gjort markant styrking av gjennomføringskapasitet hos Forsvarsmateriell i 2023 og 2024. Forsvarsmateriell har kontinuerlig kompetanseprogrammer innenfor prosjektstyring med sertifiseringsordninger som rettes mot eget personell og Forsvaret. Det er gitt styringssignaler fra departementet for å søke å løse utfordringene med nødvendige tiltak. I kommende langtidsplan er ambisjonene innenfor investeringsområdet foreslått ytterligere økt. En sentral forutsetning for å kunne gjennomføre planene er å sikre tilstrekkelig gjennomføringsevne i sektoren. Derfor må investeringsmiljøene i Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvaret rekruttere og beholde personell med relevant erfaring og kompetanse, i tillegg til at kompetansehevende tiltak videreføres og styrkes. Dette er en viktig oppgave for etatene. Forsvarsdepartementet har allerede i oppdaterte budsjettretningslinjer og krav for perioden 2025- 2032 og bedt om at etatene i budsjettfremlegget for 2025 legger opp til en slik styrking.

4. Beregning av levetidskostnader

Riksrevisjonen påpeker at forsvarssektoren ikke har god nok oversikt over de driftsmessige konsekvensene av materiellinvesteringer. Riksrevisjonen viser til at det gjennomføres beregninger av levetidskostnader, men at kvaliteten ikke er god nok og at det varierer om beregningene oppdateres underveis i investeringsprosessen.

Det er komplekse beregninger som gjøres i planfasene (konsept og forprosjekt) og grunnlag og forutsetninger kan være usikre. Det er imidlertid når materiellet settes i drift at utfordringen er størst, med de mangler som er avdekket innenfor Forsvarets ansvar, herunder å oppdatere levetidskostnadene basert på erfaringer fra bruk av materiellet. Konsekvensene av dette er ett av elementene som har gjort at det har vært nødvendig å omprioritere midler fra investeringskapittelet til driftskapittelet.

Jeg har derfor allerede satt fokus på levetidskostnadsberegninger i driftsfasen, og satt krav om at etatene synliggjør driftskonsekvenser av eiendom-, bygg-, anlegg- (EBA) og materiellinvesteringer i budsjettinnspillene fremover.

5. Porteføljestyling

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for investeringer i forsvarsektoren, og utøver dette både gjennom etatsstyringen og porteføljestylingen av investeringsprosjektene. Riksrevisjonen peker i sin rapport på vesentlige utfordringer med porteføljestylingen. Det angis at mange aktører er involvert, og at roller og ansvar oppfattes av flere som uklare.

Forsvarssektoren har, som det er beskrevet av Riksrevisjonen, innført en rekke tiltak for å følge opp utfordringer i styring av investeringsprosessene i den perioden undersøkelsen omfatter. Disse har i varierende grad hatt effekt. Departementet ser at det er metodiske svakheter i porteføljestylingen som vi nå, gjennom de styringsmessige endringene i reformprogrammet Forsvarssektoren 24, jobber med å forbedre.

Jeg deler Riksrevisjonens vurdering om at en felles forståelse av roller, ansvar og myndighet mellom aktørene i sektoren er avgjørende for å lykkes med det pågående reformarbeidet, og for å realisere ambisjonene som ligger i fremlagt langtidsplan. Reformarbeidet har høy prioritet både i Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell.

6. Datakvalitet og systemstøtte for investeringer og drift av materiell

Riksrevisjonen vurderer at lav datakvalitet i systemene som skal støtte investeringsvirksomheten, og mangelen på felles systemer, begrenser departementets og etatenes mulighet for helhetlig styring og effektivisering på området. Jeg er ikke uenig i at dette gir utfordringer i å ha en helhetlig oppfølging av investeringsprosessen.

Jeg vil ta Riksrevisjonens anbefaling om et felles verktøy for prosjektoppfølgning med videre i arbeidet med å forbedre porteføljestylingen.

Avslutning

Jeg deler Riksrevisjonens situasjonsbeskrivelse med hensyn til at sektoren må lykkes med mer effektive investeringsprosesser som gir mest mulig operativ evne i den rådende sikkerhetspolitiske situasjon.

I og med Riksrevisjonens funn om at Forsvaret i all hovedsak rapporterer at effektmålene for materiellinvesteringene nås og at den ønskede operative kapasiteten er i tråd med prosjektets oppdrag, stiller jeg imidlertid spørsmålstegn ved Riksrevisjonens vurdering av at Forsvarsdepartementets oppfølging av materiellinvesteringsområdet er sterkt kritikkverdig. Jeg tar likevel dette til etterretning.

Jeg har i det ovenstående redegjort for hvordan Forsvarsdepartementet både vurderer og følger opp utfordringene knyttet til materiellinvesteringene i forsvarssektoren. Dette gjøres gjennom iverksetting av langtidsplanen for forsvarssektoren, reformprogrammet Forsvarssektoren 24 og etatsstyring i sektoren. Riksrevisjonens funn og anbefalinger er nyttige og vil bli tatt inn i det videre forbedringsarbeidet.

Med hilsen


Bjørn Arild Gram

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9, tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Innledning	8
1.1	Bakgrunnen for undersøkelsen	8
1.1.1	Undersøkelsens vesentlighet	8
1.1.2	Risiko og utfordringer på området	8
1.2	Mål og problemstillinger	9
1.2.1	Målet for revisjonen	9
1.2.2	Problemstillinger	9
1.2.3	Avgrensing	9
1.3	Gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren	10
1.3.1	Roller og ansvar i investeringsprosessen i undersøkelsesperioden	10
1.3.2	Rammeverk for investeringer i forsvarssektoren	13
1.3.3	Økonomiske rammer og terskler	13
1.3.4	Investeringsporteføljen	13
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	14
2.1	Innledning	14
2.1.1	Undersøkelsesperiode	14
2.1.2	Metoder i undersøkelsen og kobling til problemstilling	14
2.2	Dokumentanalyse	14
2.2.1	Styringsdokumenter	14
2.2.2	Termineringsrapporter og erfaringsrapporter fra avsluttede prosjekter	14
2.2.3	Gjennomgang av et utvalg pågående materiellprosjekter	15
2.2.4	Forskningsrapporter og andre rapporter	15
2.2.5	Retningslinjer og rammeverk for investeringer	16
2.2.6	Datakvalitet	16
2.3	Intervjuer	16
2.4	Graderte kilder	16
3	Revisjonskriterier	17
3.1	Mål for forsvarssektoren	17
3.1.1	Grunnlaget for styringen av sektoren	17
3.1.2	Materiell og personell som innsatsfaktorer for operativ evne	17
3.1.3	Forsvarets og Forsvarsmateriells oppgaver og ansvar	19
3.2	Krav til materiellinvesteringer	19
3.2.1	Generelle krav til offentlige anskaffelser og investeringsprosjekter i staten	19
3.2.2	Spesifikke krav til investeringer i forsvarssektoren	20
3.3	Krav til styring og oppfølging	21
3.3.1	Forsvarsdepartementets styring av underliggende virksomheter	21
3.3.2	Intern styring	22

4	Er prosessene med planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringer effektive?	23
4.1	Fasene i investeringsprosessen.....	23
4.1.1	Idéfasen.....	24
4.1.2	Konseptfasen	25
4.1.3	Forprosjektfasen	27
4.1.4	Ekstern kvalitetssikring (KS2)	28
4.1.5	Gjennomføringsfasen	32
4.1.6	Avslutningsfasen	37
4.2	Personell og kompetanse til planlegging og gjennomføring av materiellprosjekter	38
4.2.1	Personell og kompetanse i Forsvarsmateriell	38
4.2.2	Personell og kompetanse i Forsvaret	40
4.3	Avhengigheter mellom prosjekter.....	41
4.3.1	Materiellprosjekter som er avhengige av hverandre	41
4.3.2	Materiellprosjekter som er avhengig av EBA-prosjekter	43
4.4	Valg av anskaffelsesform	45
4.4.1	Definisjon av hyllevare, tilpasningsprodukt og utviklingsprodukt	45
4.4.2	Hyllevare	45
4.4.3	Tilpasningsprosjekter	46
4.4.4	Utviklingsprosjekter	47
4.4.5	Norsk forsvarsindustri	47
4.5	Eksempler på ulike materiellinvesteringer til Forsvaret	48
4.5.1	Nye kystvaktfartøyer (P6615).....	49
4.5.2	Kampvogner til Hæren (P5436)	50
4.5.3	Videreføring av MPA- og ISR- kapasitet (P2047) – P-8 Poseidon	51
4.5.4	Upansrede hjulgående ambulansevogner (P2504)	53
4.6	Driftskonsekvenser av investeringer	54
4.6.1	Levetidskostnadsberegninger i materiellinvesteringsprosessen.....	55
4.6.2	Oppdatering av levetidskostnadsberegninger for materiell i drift.....	59
4.6.3	Forsvarets vurdering av driftskostnadene ved nytt materiell	61
5	Blir målene for materiellinvesteringene nådd?	63
5.1	Oppnåelse av resultatmålene	63
5.1.1	Om analysegrunnlaget	63
5.1.2	Oppnåelse av resultatmålet tid.....	64
5.1.3	Oppnåelse av resultatmålet kostnad.....	67
5.1.4	Oppnåelse av resultatmålet ytelse	71
5.2	Opplever Forsvaret forventet effekt av investeringene?	72
5.3	Definering av samfunns mål.....	73
6	Legger styringen i forsvarssektoren til rette for effektive materiellinvesteringer?	76

6.1	Forsvarsdepartementets styring av investeringsområdet	76
6.2	Styring av og rapportering fra Forsvaret	76
6.2.1	Styringssignaler til Forsvaret om materiellinvesteringer	76
6.2.2	Forsvarets rapportering på måloppnåelse	78
6.2.3	Forsvarets rapportering om status i investeringsporteføljen	79
6.3	Styring av og rapportering fra Forsvarsmateriell	80
6.3.1	Styringssignaler til Forsvarsmateriell om materiellinvesteringer	80
6.3.2	Forsvarsmateriells rapportering på måloppnåelse	81
6.4	Porteføljestyling i forsvarssektoren	82
6.4.1	Rammeverk og retningslinjer	82
6.4.2	Investeringsplan og overhøyde	82
6.4.3	Aktørene i porteføljestylingen	83
6.4.4	Sektorens synspunkter på porteføljestylingen	84
6.4.5	Evalueringer av porteføljestylingen	85
6.4.6	Forsvarets investeringsdatabase og andre styringsverktøy	86
6.5	Tiltak for å bedre styringen av investeringsvirksomheten	87
6.5.1	Opprettelsen av Forsvarsmateriell	87
6.5.2	Retningslinjer for investering i forsvarssektoren	87
6.5.3	Forsvaret som prosjekteier	88
6.5.4	Prosjekt Kraft	88
6.5.5	Endringer i Forsvarsstaben	89
6.5.6	Forsvarssektoren 2024	89
6.5.7	Føringer i forslag til langtidsplan for forsvarssektoren for 2025–2036	91
7	Vurderinger	92
7.1	Det tar for lang tid fra et operativt behov oppstår til Forsvaret mottar og får effekt av materiellet	92
7.2	Investeringsprosjektene holder seg hovedsakelig innenfor styringsrammen, men ofte med redusert omfang eller ytelse	95
7.3	Mangel på personell og kompetanse er en hovedutfordring i investeringsprosessene	96
7.4	Mangelfulle beregninger av levetidskostnader gjør at Forsvaret ikke har nok kunnskap om hva det vil koste å drifte framtidig materiell	97
7.5	Forsvarsdepartementet har ikke lyktes med å utbedre kjente svakheter på investeringsområdet	98
7.5.1	Svakheter i porteføljestylingen påvirker gjennomføringen av materiellinvesteringene	99
7.5.2	Det er dårlig datakvalitet og mangelfull systemstøtte for investeringer og drift av materiell ..	100
7.5.3	Iverksatte tiltak har så langt ikke hatt ønsket effekt	101
8	Referanseliste	103
9	Vedlegg	108

Tabelloversikt

Tabell 1 Andel investeringsprosjekter registrert i LCC-databasen	58
Tabell 2 Beskrivelse av samfunnsmål for utvalgte prosjekter	74

Figuroversikt

Figur 1 Forsvarsdepartementet med underliggende etater	10
Figur 2 Forsvaret med noen sentrale driftsenheter	11
Figur 3 Forsvarsmateriell med avdelinger	12
Figur 4 Statens prosjektmodell	23
Figur 6 Forsvarssektorens prosjektmodell PRINSIX	24
Figur 7 Avhengigheter mellom luftvernprosjekter	42
Figur 8 Isfjellet	56
Figur 9 Planlagt tidsbruk og forsinkelser i gjennomføringsfasen	65
Figur 10 Kostnadsrammer og styringsrammer	67

Ordliste

Brukeransvarlig	En brukeransvarlig representerer brukerne av ny løsning og samordner brukernes ønsker og krav, støtter planleggingen med kvalifiserte fagpersoner og støtter innføringen i egen etat.
DocuLive	DocuLive er et arkiv- og saksbehandlingssystem som brukes av Forsvaret og Forsvarsmateriell.
Forsvarets Investeringsdatabase (FID)	Databasen er Forsvarsmateriells verktøy for prosjektoppfølgning og prosjektrapportering og inneholder alle forsvarssektorens investeringsprosjekter.
Godkjenning for bruk	Før materiellet kan overføres til drift må Forsvaret (ved den aktuelle forsvarsgrenen) gi godkjenning for bruk.
Gjennomføringsoppdraget	Før et prosjekt kan settes i gang gir Forsvarsdepartementet oppdrag til Forsvaret som prosjekteier om å gjennomføre prosjektet. Gjennomføringsoppdraget fastsetter blant annet mål på ytelse, økonomiske rammer, framdriftsplan og usikkerhetsavsetning.
Investeringskomiteen	En komité som behandler og anbefaler investeringsplanen. Komiteen ledes av forsvarssjefen som departementets militærfaglige rådgiver, og består ellers av materielldirektøren i Forsvarsdepartementet, ledere fra fire avdelinger i Forsvarsdepartementet og lederne i alle etatene i forsvarssektoren.
Investeringsplanen	Planen er Forsvarsdepartementets oversikt over alle mulige, planlagte og godkjente prosjekter. Planen er åtteårig og oppdateres to ganger i året.
Kategori 2-prosjekt	Prosjekter med en kostnadsramme på under 500 millioner kroner kalles kategori 2-prosjekter og kan godkjennes av Forsvarsdepartementet.
Kategori 1-prosjekt	Prosjekter med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner kalles kategori 2-prosjekter og må godkjennes av Stortinget.
Konseptvalgutredningen	For å beslutte hvilket konsept som skal videreføres i et forprosjekt, må det gjennomføres en konseptvalgutredning som skal brukes som beslutningsgrunnlag. Fra 2020 har Forsvaret hatt ansvar for å utarbeide konseptvalgutredninger.
Kostnadsrammen	Kostnadsrammen er prosjektets øverste finansielle tak.
KS1	Før det tas beslutning om konsept, må det gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen, kalt KS1.
KS2	Før prosjektene vedtas og mottar finansiering, må det gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag, kalt KS2.
Levetidskostnader	Levetidskostnadene er summen av kostnadene til å anskaffe, drifte og avhende materiell. På engelsk; Life Cycle Cost (LCC).

Oppdragsgiver	Oppdragsgiver er den som gir gjennomføringsoppdrag til prosjekteier. Forsvarsdepartementet er oppdragsgiver for alle investeringsprosjekter.
Prosjektansvarlig	En prosjektansvarlig planlegger og gjennomfører investeringsprosjekter på oppdrag fra prosjekteier. Dette innebærer ansvar for å gjennomføre prosjektet i tråd med lover og regler, og at resultatmålene i prosjektet nås. Forsvarsmateriell er normalt prosjektansvarlig.
Prosjekteier	Prosjekteier er ansvarlig for at prosjektets effektmål nås, og for at prosjektet planlegges, gjennomføres og styres i tråd med prosjektets rammer og forutsetninger, og gir oppdrag til prosjektansvarlig om igangsetting av faser i tråd med godkjent beslutningsdokumentasjon. Forsvaret er normalt prosjekteier.
Porteføljeansvarlig	har ansvaret for porteføljestyringen i sektoren. Det innebærer både porteføljedefinering (velge riktige prosjekter) og porteføljeleveranse (sikre god gjennomføring av prosjektene). Forsvarsdepartementet er porteføljeansvarlig. Ansvar er besluttet overført til Forsvaret.
Porteføljerådet	Porteføljerådet behandler porteføljens status, framdrift og eventuell risiko som kan true investeringens leveranser, effekt og gevinstrealisering. Rådet ledes av Forsvarsdepartementet ved leder av avdeling VI og består ellers av seksjonslederne i tre seksjoner i avdeling VI og to seksjoner i avdeling III, samt avdelingsledere fra etatene i sektoren.
PRINSIX	PRINSIX er et overordnet rammeverk som standardiserer hvordan investeringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres i forsvarssektoren. PRINSIX følger de samme fasene som statens prosjektmodell for store investeringer.
SAP	SAP står for Systems, Applications and Products og er en programvare for blant annet regnskap, økonomi, innkjøp og logistikk, lagerstyring, vedlikehold, og personellbehandling. Systemet brukes av Forsvarsmateriell og Forsvaret.
Sentraltstyringsdokument	Det sentrale styringsdokumentet brukes både et grunnlag for beslutningen om å gjennomføre prosjektet, og som et plandokument for hvordan prosjektet skal gjennomføres. Dokumentet fastsetter viktige føringer for prosjektet, som mål, krav og hvilke rammebetingelser prosjektet må holde seg innenfor.
Statens prosjektmodell	Statens prosjektmodell er et rammeverk for utredning og planlegging av store statlige investeringsprosjekter med en anslått samlet kostnadsramme på over 1 milliard kroner. Modellen stiller blant krav om ekstern kvalitetssikring av både konseptvalgutredningen (KS1) og av forprosjektet/sentralt styringsdokument (KS2) før prosjektene vedtas og mottar finansiering.
Styringsrammen	Styringsrammen er det kostnadsnivået prosjektet forventes å levere innenfor.
Usikkerhetsavsetningen	Differansen mellom styringsrammen og kostnadsrammen kalles usikkerhetsavsetningen.

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for undersøkelsen

1.1.1 Undersøkelsens vesentlighet

Fungerende og tilstrekkelig materiell er avgjørende for Forsvarets oppgaveløsning, både for utdanning, øving og operasjoner. Ifølge den gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren og forslaget til ny langtidsplan skal innføring av nytt materiell og oppdatering av eksisterende materiell på sikt styrke Forsvarets operative evne.¹

Investeringer i materiell utgjør en betydelig del av forsvarssektorens samlede utgiftsramme. I langtidsplanperioden 2017–2020 var det satt av mye midler til investeringer i nytt materiell og bevilgningene økte gjennom perioden.² Langtidsplanen for 2021–2024 *Evne til forsvar – vilje til beredskap* la opp til en ytterligere økning i materiellinvesteringene, selv om ambisjonene ble nedjustert gjennom behandling av Meld. St. 10 (2021–2022) og Prop. 1S (2022–2023).³ Det investeres blant annet i kampfly, nye ubåter, overvåkingsfly, maritime helikoptre, helikopterkapasitet til Hæren, luftvern, kystvaktfartøyer, stridsvogner og annet materiell til Hæren. Det ble for 2023 bevilget om lag 24,1 milliarder kroner til materiellinvesteringer, og for 2024 ble det bevilget 27,8 milliarder kroner.⁴ Det utgjør rundt 30 prosent av det samlede forsvarsbudsjettet. I forslaget til ny langtidsplan for perioden 2025–2036 foreslår regjeringen å styrke Forsvaret med til sammen 600 milliarder kroner over de neste 12 årene. Mye av bevilgningene vil gå til å investere i nytt materiell.⁵

Det er viktig at investeringsprosessene er effektive. Ifølge Forsvarets forskningsinstitutt er en investeringsprosess effektiv når materiellet som totalt sett gir høyest forsvarsevne (operativ evne), blir anskaffet til rett tid og ressursbruk.⁶ På grunn av størrelsen på bevilgningene til materiellinvesteringer i forsvarssektoren er det også viktig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv med effektive prosesser og god styring av disse investeringene.

I en kontekst med krig i Europa er det blitt enda viktigere at materiellinvesteringer planlegges og gjennomføres effektivt. Forsvarskommisjonen uttaler: «Sikkerhetssituasjonen og den teknologiske utviklingen stiller nye krav til materiellanskaffelser. Det hersker bred enighet, både nasjonalt og internasjonalt, om at man må korte ned tiden fra et operativt behov oppstår, til nytt materiell er ferdig implementert».⁷

1.1.2 Risiko og utfordringer på området

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har over flere år pekt på utfordringer ved materiellinvesteringer i forsvarssektoren. Av rapportene går det blant annet fram at investeringsprosjekter har lang gjennomføringstid, og at de ofte blir forsinket.⁸ FFI peker også på at prosjekter som anskaffer utviklingsprodukter er mer forsinket, enn dem som anskaffer hylleware og tilpasningsprodukter.⁹ Videre har FFI pekt på utfordringer med personell og kompetanse i materiellinvesteringsprosjektene¹⁰ og

¹ Prop. 14 S (2020–2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren 2021–2024.*, Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.*

² Prop. 1 S (2021–2022). *Forsvarsdepartementet.*

³ Innst. 392 S (2021–2022). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*, Innst. 7 (2022–2023). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2023, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8) Utenriks- og forsvarskomiteen.*

⁴ Prop. 1 S (2023–2024). *Forsvarsdepartementet.*

⁵ Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*, Forsvarsdepartementet.

⁶ Presterud, Øhrn, Waage og Berg (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport 18/00231.

⁷ NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommisjonen 2021. Forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet.

⁸ Presterud, Øhrn, Waage og Berg (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport 18/00231.

⁹ Presterud, Øhrn og Berg (2015). *Effektive materiellanskaffelser – økonomiske gevinster ved økt hyllewareanskaffelser*. FFI-rapport 15/02332, Berg og Waage (2020). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – øker andelen hyllewarekjøp?* FFI-rapport 20/03147.

¹⁰ Waage og Lien (2020). *Personell og kompetanse i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter - analyser av personellbehovet i bemanningsplaner*, FFI-rapport 20/02132.

utfordringer i styringen av prosjektporteføljen.¹¹ FFI har i flere undersøkelser også funnet at driftskonsekvenser av investeringer i liten grad vurderes når beslutninger om nytt materiell tas, og at driftskostnadene på nytt materiell vanligvis blir høyere enn prosjektestimaterne.¹² Riksrevisjonen har også i tidligere undersøkelser funnet ulike utfordringer på investeringsområdet i forsvarssektoren.¹³ I undersøkelsen om *Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner* ble det for eksempel pekt på store forsinkelser i IKT-prosjektene. Overlappende og uklare ansvarsforhold og mangel på kompetanse framsto som sentrale utfordringer.¹⁴

1.2 Mål og problemstillinger

1.2.1 Målet for revisjonen

Målet for revisjonen er å undersøke måloppnåelse og effektivitet i materiellinvesteringene som skal understøtte Forsvarets operative evne, slik Stortinget har vedtatt og forutsatt.

1.2.2 Problemstillinger

1 Er prosessene med planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringene effektive?

For å besvare denne problemstillingen har vi undersøkt hva som skjer i de ulike fasene av investeringsløpet, hvordan ansvar og myndighet er fordelt og hvordan de ulike aktørene samhandler. Vi har også vurdert virksomhetenes kapasitet og kompetanse til å utføre oppgavene som de har ansvar for. Vi har hatt et særlig søkelys på om det er forhold som hemmer, eller eventuelt fremmer, effektiviteten i investeringsløpets ulike faser. Under planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjekter skal det også planlegges for drift og beregnes driftskostnader. Vi har undersøkt om dette blir gjort.

2 Blir målene for materiellinvesteringene nådd?

Under denne problemstillingen har vi undersøkt om resultatmålene for tid, kostnader og ytelse er nådd. Det vil si om avsluttede materiellprosjekter er levert til planlagt tid, innenfor fastsatt kostnadsramme og med den forventede ytelsen. Vi har også undersøkt om brukerne vurderer effektmålene som oppnådd, det vil si om investeringen har gitt den effekten som brukerne av materiellet forventet. Vi har ikke vurdert måloppnåelse av samfunns mål, men har sett på hvordan disse er formulert i noen utvalgte prosjekter.

3 Legger styringen av materiellinvesteringer i forsvarssektoren til rette for måloppnåelse og effektive materiellinvesteringer?

For å besvare denne problemstillingen har vi gjennomgått Forsvarsdepartementets styring av investeringsområdet gjennom etatsstyringen av Forsvaret og Forsvarsmateriell, og i styringen av investeringsporteføljen. Vi har også sett på rapporteringen fra Forsvaret og Forsvarsmateriell når det gjelder grad av måloppnåelse på styringsmål og hvilke utfordringer som har stått i veien for måloppnåelsen.

1.2.3 Avgrensning

Undersøkelsen er avgrenset til materiellinvesteringer over kapittel 1760 *Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold* / post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold*. Det vil si

¹¹ (U.off) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyring i forsvarssektoren – status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.

¹² Nyhus Kvalvik, Berg, Elman, Graarud, Krogh Halvorsen, Hanson, Lien og Waage i FFI. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidspanen? – potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024*. FFI-rapport 19/01934.

¹³ Dokument nr. 3:16 (2004–2005) *Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret*, Dokument nr. 3:6 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren*, Dokument 3:11 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av infrastruktur og støttefunksjoner for kampflyvåpenets operative evne*. Dokument 3:3 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner*.

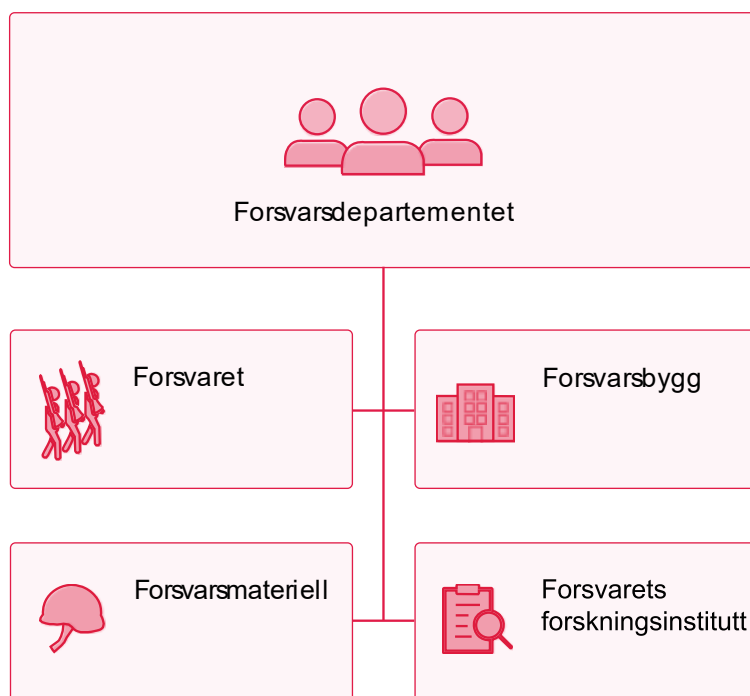
¹⁴ Dokument 3:3 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner*.

materiellinvesteringer der Forsvarsmateriell er ansvarlig for gjennomføringen. Driftsanskaffelser gjennomført av Forsvarets logistikkorganisasjon inngår ikke. Materiellinvesteringsprosjektene er delt inn i kategoriene landdomenet, det maritime domenet, luftdomenet og cyberdomenet (IKT-prosjekter). IKT-prosjekter inngår i datagrunnlaget for problemstilling 2 om oppnåelse av målene for tid, kostnad og ytelse, men ellers har vi avgrenset undersøkelsen fra IKT-prosjekter. Årsaken er at IKT-prosjekter ble gjennomgått i Dokument 3:3 (2022–2023) *Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner*, som vil bli fulgt opp i løpet av 2024. Undersøkelsen er videre avgrenset mot prosjekter innen eiendom, bygg og anlegg (EBA). IKT-prosjekter eller EBA-prosjekter kan likevel bli nevnt, for eksempel ved avhengigheter eller tilknytning til andre prosjekter. Vi har undersøkt investeringsprosessen fra prosjektidé til overlevering av materiell, med mest fokus på gjennomføringsfasen. Vi har ikke gått inn på selve anskaffelsen av materiellet – det vil si utlysninger og kontraktsinngåelse. Det innebærer at vi ikke har vurdert om regelverket for offentlige anskaffelser er fulgt.

1.3 Gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren

1.3.1 Roller og ansvar i investeringsprosessen i undersøkelsesperioden

Figur 1 Forsvarsdepartementet med underliggende etater

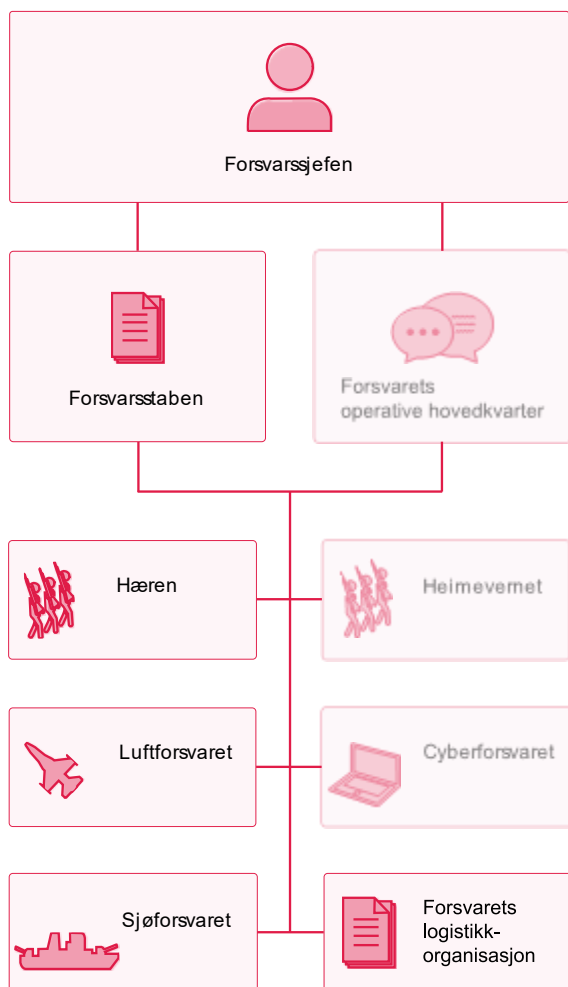


Kilde: Riksrevisjonen

Figur 1 viser Forsvarsdepartementet med de fire underliggende etatene Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Av disse inngår Forsvaret og Forsvarsmateriell i undersøkelsen. FFI driver med forskning og evaluering, og er i denne undersøkelsen brukt som datakilde. FFI gir også råd i tilknytning til anskaffelser av militært materiell og bidrar med utvikling av nye løsninger. Forsvarsbygg har ansvaret for å vedlikeholde og bygge Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg (EBA). Forsvarsbygg nevnes i rapporten, men inngår ikke i undersøkelsen.

Forsvarsdepartementet skal utvikle og implementere sikkerhets- og forsvarspolitikken i tråd med Stortingets vedtak. Forsvarsdepartementet har ansvar for styring av Forsvaret, Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og Forsvarets forskningsinstitutt.¹⁵ Departementet har det overordnede ansvaret for investeringsvirksomheten i forsvarssektoren. Det omfatter blant annet å etablere rammebetingelser for etatenes investeringsvirksomhet slik at investeringer kan planlegges og gjennomføres kostnadseffektivt og i samsvar med planforutsetningene, å tildele investeringsmidler til tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og å planlegge og styre investeringsporteføljen slik at vedtatte mål oppnås. Forsvarsdepartementet er oppdragsgiver for alle investeringsprosjekter, og gir normalt gjennomføringsoppdrag til Forsvaret som prosjekter.¹⁶

Figur 2 Forsvaret med noen sentrale driftsenheter



Kilde: Riksrevisjonen

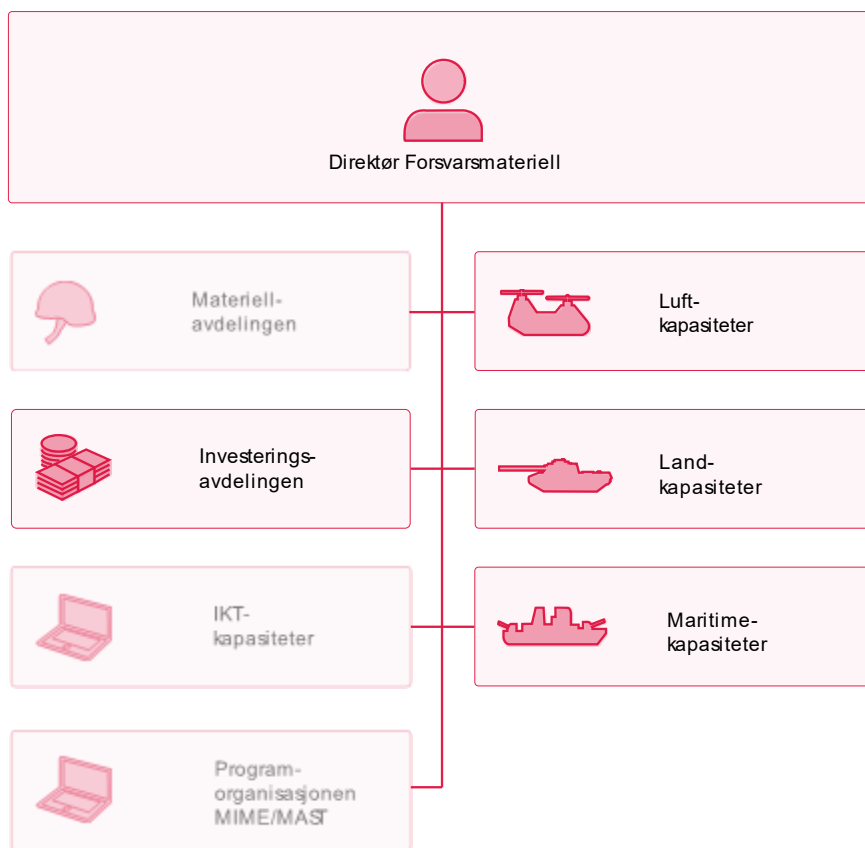
Figur 2 viser Forsvarets organisering. Forsvaret ledes av forsvarssjefen. Forsvarsstaben utøver på vegne av forsvarssjefen strategisk ledelse av Forsvaret, mens Forsvarets operative hovedkvarter har det operative ansvaret og overordna kommando og kontroll over Forsvarets militære aktiviteter. Forsvaret har 13 driftsenheter. Av disse viser figuren viser Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Hæren, Heimevernet, Cyberforsvaret og Forsvarets logistikkorganisasjon.

¹⁵ Prop. 1 S (2023–2024) Forsvarsdepartementet.

¹⁶ Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. (2019). Forsvarsdepartementet.

Forsvaret er statens fremste virkemiddel for å sikre Norge mot eksterne trusler, anslag og angrep.¹⁷ Forsvaret er ansvarlig for å fremme behov og krav til materiell. I tillegg har Forsvaret fra 2020 vært prosjekteier for investeringsprosjekter, med ansvar for å følge opp framdrift og ressursbruk i prosjektene. Dette ansvaret ligger til forsvarssjefen/Forsvarsstaben. Forsvaret er også brukeransvarlig i investeringsprosjekter, og skal støtte planleggingen med kvalifiserte fagpersoner og støtte innføringen i egen etat. Dette ansvaret er delegert til sjefene i de ulike forsvarsgrenene.¹⁸

Figur 3 Forsvarsmateriell med avdelinger



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 3 viser organiseringen av Forsvarsmateriell. Forsvarsmateriell ledes av en direktør og består av ni avdelinger. Figuren viser materiellavdelingen, investeringsavdelingen, IKT-kapasiteter, Programorganisasjonen Mime/MAST, luftkapasiteter, maritime kapasiteter og landkapasiteter.

Forsvarsmateriell skal anskaffe, forvalte og avhende materiell, og bidra til å utvikle Forsvarets operative evne gjennom oppdrag og prioriteringer fra Forsvaret.¹⁹ Forsvarsmateriell har rollen som prosjektansvarlig i materiellinvesteringsprosjekter, med ansvar for å planlegge og gjennomføre materiellinvesteringsprosjekter fra forprosjektfasen til terminering.²⁰

¹⁷ Prop. 1 S (2023–2024) Forsvarsdepartementet.

¹⁸ Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. (2019). Forsvarsdepartementet.

¹⁹ Prop. 1 S (2023–2024) Forsvarsdepartementet.

²⁰ Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. (2019). Forsvarsdepartementet.

1.3.2 Rammeverk for investeringer i forsvarssektoren

Statlige investeringsprosjekter med en kostnadsramme på over 1 milliard kroner skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell. Prosjektene skal gjennom følgende faser: idéfase, konseptfase, forprosjektfase og gjennomføringsfase. Både konseptvalget og styringsunderlaget med kostnadsramme skal kvalitetssikres eksternt.²¹

Investeringer i forsvarssektoren skal også følge PRINSIX-modellen, som følger de samme fasene som statens prosjektmodell. PRINSIX fastsetter krav til hva som skal utarbeides av dokumentasjon i de ulike fasene, og inneholder maler og veiledning. PRINSIX benyttes i alle prosjekter uavhengig av kostnadsramme. Kravene til de ulike fasene i investeringsprosessene er også definert i *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*.

1.3.3 Økonomiske rammer og terskler

Prosjektets kostnader skal angis med kostnadsramme og styringsramme. Kostnadsrammen er det øvre finansielle taket for prosjektet. Styringsrammen er det kostnadsnivået prosjektet er forventet å levere innenfor. Differansen mellom styringsramme og kostnadsrammen utgjør usikkerhetsavsetningen. Kostnadsramme og styringsramme er nærmere beskrevet i punkt 5.2.3.

Materiellinvesteringer med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner defineres som kategori 1-prosjekter og skal godkjennes av Stortinget. Investeringer med en kostnadsramme på under 500 millioner kroner defineres som kategori 2-prosjekter og godkjennes av Forsvarsdepartementet.²² Departementet godkjenner også faseoverganger, endringer og avvik i prosjektene og eventuell bruk av usikkerhetsavsetningen for prosjekter over 500 millioner kroner.²³ Forsvarets investeringsprosjekter finansieres i hovedsak innenfor de årlige investeringsrammene i statsbudsjettet.

1.3.4 Investeringsporteføljen

I mars 2024 bestod forsvarssektorens investeringsportefølje i Forsvarets investeringsdatabase (FID) av 494 godkjente prosjekter i ulike faser. 47 prosjekter var i konseptfasen, 32 i forprosjektfasen, 218 i gjennomføringsfasen, 117 i avslutningsfasen og 39 i gevinstrealiseringsfasen. I tillegg var 21 prosjekter knyttet til ulike investeringsprogrammer. De øvrige prosjektene (20) var ikke plassert i faser.

De 218 prosjektene i gjennomføringsfasen hadde styringsrammer fra 6,5 millioner kroner til 92,3 milliarder kroner.²⁴ Vi har klassifisert prosjektene etter FFIs inndeling i små, mellomstore og store prosjekter, og da fordeler de seg slik:²⁵

- 25 små prosjekter (0–75 millioner kroner)
- 146 middels store prosjekter (75–500 millioner kroner)
- 47 store prosjekter (over 500 millioner kroner)

Av de 47 store prosjektene i gjennomføringsfasen har 32 prosjekter en styringsramme på over 1 milliard kroner. Det absolutt største prosjektet er anskaffelsen av kampfly (F-35) med en styringsramme på 92,3 milliarder kroner. De nest største anskaffelsene er ubåtprogrammet²⁶ med en styringsramme på 43,2 milliarder kroner, nye stridsvogner til Hæren²⁷ med en styringsramme på 15,3 milliarder kroner og maritime patruljefly (Poseidon)²⁸ med en styringsramme på 12,6 milliarder kroner.

²¹ Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv 108/23. (2023). Finansdepartementet.

²² Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. (2019). Forsvarsdepartementet.

²³ Prop. 1 S (2023–2024) Forsvarsdepartementet, Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, Forsvarsdepartementet (2019).

²⁴ Prosjektene fordelt seg slik på Forsvarsmaterielle kapasiteter: landkapasiteter 162, maritime kapasiteter 88, luftkapasiteter 65, IKT-kapasiteter 81, kampflyavdelingen 13, materiellavdelingen 1 og 21 prosjekter i programmer.

²⁵ Berg og Waage (2020). Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – øker andelen hyllevarekjøp? FFI-rapport 20/03147.

²⁶ P6346 Nye ubåter.

²⁷ P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren.

²⁸ P2047 Videreføring av MPA- og ISR-kapasitet.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Innledning

2.1.1 Undersøkellesperiode

Undersøkellesperioden er i hovedsak 2020–2023, når det gjelder styring og organisering av investeringsvirksomheten. Nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, og dermed også ny fordeling av roller, ansvar og myndighet i investeringsprosessene, trådte i kraft 1. januar 2020. Den gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren trådte i kraft 1. januar 2021, men det lå også forventninger om effektive investeringer i den forrige langtidsplanen og i regelverket for investeringer. For noen utvalgte prosjekter ser vi lenger tilbake i tid, for å få med historikken fra tidlige faser av prosjektet. Vi har også vist til forskningsresultater som ligger forut for 2020, for å synliggjøre utfordringer som har vedvart over tid. I tillegg beskriver vi endringer som Forsvarsdepartementet gjennomfører på investeringsområdet i 2024.

2.1.2 Metoder i undersøkelsen og kobling til problemstilling

Problemstillingene i undersøkelsen er i hovedsak belyst ved intervjuer og dokumentanalyse. I alle problemstillingene har intervjuene vært en viktig kilde til data for å innhente synspunkter og oppdatert informasjon. Vi har gjennomført intervjuer i Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsdepartementet. Når det gjelder dokumentanalysen er det til dels brukt ulike kilder for de tre problemstillingene, men noen kilder brukes gjennomgående. For å besvare problemstilling 1 om hvorvidt prosessene med planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringene er effektive, har vi bygd på intervjuer, rapportering fra Forsvaret og Forsvarsmateriell til Forsvarsdepartementet, og forskningsrapporter, spesielt fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). Vi har i tillegg innhentet dokumentasjon om et utvalg pågående prosjekter. For å besvare problemstilling 2 om måloppnåelse i gjennomføringen har vi analysert termineringsrapporter og erfaringsrapporter fra avsluttede prosjekter. Vi har også bygd på intervjuer og prosjektdokumenter. Problemstilling 3 om styringen av investeringsområdet, er besvart på grunnlag av styringsdokumenter og intervjuer. De enkelte metodene er nærmere beskrevet nedenfor.

2.2 Dokumentanalyse

2.2.1 Styringsdokumenter

For å belyse Forsvarsdepartementets styring og oppfølging av Forsvaret og Forsvarsmateriell, har vi gjennomgått årlige budsjettproposisjoner, årlige tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og referater fra etatsstyringsmøter. Vi har også gjennomgått tertialrapporteringen fra Forsvarsmateriell og Forsvaret for å se hvordan etatene rapporterer måloppnåelse og utfordringer, inkludert Forsvarets porteføljestatusrapporter og andre vedlegg.

2.2.2 Termineringsrapporter og erfaringsrapporter fra avsluttede prosjekter

Når et materiellprosjekt er avsluttet og materialet er overlevert til Forsvaret, skal Forsvarsmateriell utarbeide en termineringsrapport med informasjon om hvorvidt prosjektet har oppnådd *resultatmålene* for tid, kostnad og ytelse, som ble satt i gjennomføringsoppdraget. Vi har bedt Forsvarsmateriell om alle termineringsrapportene fra årene 2020–2023, og har mottatt 50 rapporter. For noen av de terminerte prosjektene har vi også innhentet gjennomføringsoppdraget til anskaffelsen.

Tilsvarende skal Forsvaret en tid etter at materialet er overtatt utarbeide en erfaringsrapport, der det blant annet skal rapporteres om hvorvidt *effektmålene* som ble satt i gjennomføringsoppdraget er

nådd. I erfaringsrapportene skal Forsvaret også beskrive om materiellets driftskostnader er i samsvar med det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet. Vi har bedt Forsvaret om alle erfaringsrapportene fra årene 2021–2023, og har mottatt 44 rapporter. For noen av prosjektene har vi både termineringsrapporter og erfaringsrapporter, for andre prosjekter har vi bare en av delene.

Noen av termineringsrapportene og erfaringsrapportene handler om prosjekter som startet for mange år siden, og som er terminert i løpet av undersøkelsesperioden. Vi bruker disse rapportene for å kunne si noe om resultatet fra avsluttede prosjekter. Flesteparten av disse prosjektene hadde en kostnadsramme under 500 millioner kroner (kategori-2 prosjekt). I vurderingen av om resultatmålene og effektmålene er nådd, har vi altså basert oss på egenrapporteringen fra Forsvarsmateriell og Forsvaret. Vi har i tillegg undersøkt noen pågående prosjekter. Disse er omtalt i punkt 2.2.3 og 4.5.

2.2.3 Gjennomgang av et utvalg pågående materiellprosjekter

Vi har gjennomgått ti pågående prosjekter, som enten er store (for eksempel maritime patruljefly, stridsvogner og kystvaktskip) eller er særskilt aktuelle (for eksempel luftvern og missiler). Vi har også sett på et mellomstort prosjekt (ambulansvogner), med en lang historikk. Prosjekter fra Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Hæren inngår i utvalget.

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter for disse prosjektene i FID og i saks- og arkivsystemet DocuLive. For noen av disse prosjektene har vi også innhentet rapporter fra departementet fra eksternt kvalitetssikring (KS2). Formålet har vært å synliggjøre faser og tidsbruk i investeringsprosessen.

Fire prosjekter beskrives helhetlig i kapittel 4.5, mens andre presenteres som eksempler ulike steder i rapporten. Følgende prosjekter er gjennomgått:

- P7281 Erstatning MSAM for NASAMS²⁹
- P6359 Fremtidig maritim minemottiltakskapabilitet
- P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren
- P6615 Nye kystvaktfartøy
- P2047 Videreføring av MPA- og ISR-kapasitet
- P2559 Landbasert transportstøtte
- P5436 Kampvogner for Hæren
- P5447 Nytt artillerisystem
- P7621 Bakkebasert luftvern
- P2054 Upansrede hjulgående ambulanser

2.2.4 Forskningsrapporter og andre rapporter

Vi har gjennomgått flere rapporter fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), som blant annet har levert en serie rapporter under temaet *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret*. FFI leverte også en forskningsrapport om materiellinvesteringer i forsvarssektoren i mai 2024.³⁰ Undersøkelsen har løpt parallelt med vår undersøkelse og dekker flere av de samme temaene.

Vi har også gått gjennom rapporter fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU, som driver følgeforskning på store statlige investeringsprosjekter, inkludert prosjekter i forsvarssektoren. Så langt har Concept bare evaluert tre forsvarsprosjekter. Det siste var evalueringen av *Nytt logistikk- og støttfartøy (KNM Maud)* som ble rapportert i juni 2023. Vi har brukt funn fra forskningsrapporter som supplement til egne data, og til triangulering av egne funn.

²⁹ National Advanced Surface-to-Air Missile System.

³⁰ Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

2.2.5 Retningslinjer og rammeverk for investeringer

Vi har gjennomgått retningslinjer og rammeverk for investeringsvirksomheten i forsvarssektoren, blant annet Forsvarsdepartementets *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren* og rammeverk tilknyttet PRINSIX, som standardiserer hvordan materiellinvesteringer skal planlegges og gjennomføres i forsvarssektoren. Videre har vi benyttet rundskriv fra Finansdepartementet med krav til gjennomføring av investeringsprosjekter i staten³¹ og annet regelverk beskrevet i kapittel 3.

2.2.6 Datakvalitet

Kvaliteten på termineringsrapportene og erfaringsrapportene varierer. Derfor kunne ikke alle rapportene inngå i analysen. Dette er nærmere omtalt i punkt 6.2. Det er også varierende kvalitet på data i FID, og det er en utfordring at data overskrives og ikke tas vare på. Videre har det vært utfordrende å finne dokumenter i saks- og arkivsystemet DocuLive, fordi dokumenter i samme prosjekt er registrert på ulike saksnummer. Vi mener likevel å ha tilstrekkelig informasjon til å konkludere på problemstillingene.

2.3 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med Forsvarsmateriell, Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Referatene fra intervjuene er verifiserte og inngår som datagrunnlag i undersøkelsen.

I Forsvarsmateriell har vi gjennomført intervjuer med:

- landkapasiteter (leder prosjektavdelingen)
- luftkapasiteter (leder prosjektavdelingen)
- maritime kapasiteter (leder prosjektavdelingen)
- investeringsavdelingen (avdelingsledelsen)

I Forsvaret har vi intervjuet:

- Hæren (sjef Hæren)
- Luftforsvaret (Luftforsvarsstaben)
- Sjøforsvaret (sjef Sjøforsvaret)
- Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO stab)
- Forsvarsstaben (sjef Forsvarsstaben)

Avslutningsvis intervjuet vi Forsvarsdepartementet, og fikk departementets vurderinger av noen av funnene i undersøkelsen.

2.4 Graderte kilder

Flere av dokumentene som er brukt som kilder er gradert BEGRENSET på grunn av enkeltopplysninger. Det gjelder for eksempel rapporteringen fra Forsvaret og Forsvarsmateriell og referater fra intervjuer. Når vi viser til disse kildene, er det ikke henvist til graderte enkeltopplysninger. Derfor er rapporten ugradert. Vi har imidlertid utarbeidet et gradert vedlegg.

³¹ *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet (2019). *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet (2023).

3 Revisjonskriterier

3.1 Mål for forsvarssektoren

3.1.1 Grunnlaget for styringen av sektoren

Stortinget sluttet seg til langtidsplanen for forsvarssektoren for 2021–2024 ved behandlingen av Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S (2020–2021). Langtidsplanen bygger videre på prioriteringene og satsingen i forrige langtidsplan for forsvarssektoren (Innst. 62 S (2016–2017) til Prop. 151 S (2015–2016)). Det framgår av den gjeldende langtidsplanen at forsvarssektorens overordnede samfunns mål skal utgjøre grunnlaget for styring i sektoren. Tre hovedområder bidrar til måloppnåelse: Forsvarets operative evne, det kollektive forsvaret i NATO og samarbeidet med nære allierte, understøttet av totalforsvaret. Styringen av sektoren skal innrettes mot å realisere sektorens samfunns mål, og ha et godt, effektivt og tidsriktig samspill med utgangspunkt i virksomhetenes ulike oppdrag, oppgaver, roller, myndighet og ansvar.³²

Det er slått fast i langtidsplanen at helhetlig, langsiktig og forutsigbar styring i forsvarssektoren er krevende, men av stor betydning, særlig grunnet de lange ledetidene som er knyttet til utvikling av operativ evne. Langsiktighet og kontinuitet er avgjørende for tilstrekkelig gjennomføringskraft, og for å kunne vurdere måloppnåelse og effekter over tid. Langtidsplanen presiserer også at styringen skal forenkles, effektiviseres og ha et definert formål. Det gjelder både for innretningen av mål og føringer i styringen, og for oppfølgingen gjennom rapportering, dokumentasjon og kontroll. Dette vil gi innsikt i viktige områder, blant annet for å vurdere om mål og effekter oppnås på en kostnadseffektiv og formålseffektiv måte, og gi grunnlag for å prioritere den samlede ressursinnsatsen i sektoren. Det legges vekt på å gjøre oppfølgingen av virksomhetene forutsigbar, blant annet ved å koble styringen og budsjettildelinger til overordnede planer og langsiktige mål.³³

3.1.2 Materiell og personell som innsatsfaktorer for operativ evne

Langtidsplanen viser til at hurtig teknologisk utvikling og mer sammensatte materiell- og våpensystemer øker behovet for mer fleksible anskaffelsesordninger og et hurtigere oppdateringsløp. Dette vil bidra til at Forsvarets systemer opprettholder sine relative fortrinn og at materiell- og våpensystemene er tilgjengelige gjennom levetiden. I de nærmeste årene skal Forsvaret fase inn en rekke nye kapasiteter og gjennomføre flere store oppgraderinger av eksisterende kapasiteter for å sikre teknisk og operativ relevans. Innføring av nye materiellsystemer og oppdatering av eksisterende, vil på sikt styrke Forsvarets operative evne og bidra til å tette gap i eksisterende planverk og i NATOs kapabilitetsmål for Norge. Økt bemanning skal prioriteres og vil gradvis gi styrket operativ evne i alle domener. På sikt vil dette bidra til økt beredskap, reaksjonsevne og utholdenhet.³⁴

Utenriks- og forsvarskomiteen understreker behovet for å behandle de ulike forsvarsgrenenes kapasiteter i samvirke og sammenheng. «Hensikten med langtidsplaninstituttet er nettopp å oppnå helhetlig og sammenhengende forsvarsplanlegging. I tillegg er langtidsplanen den naturlige rammen for å se investeringene i de ulike forsvarsgrenene i sammenheng, inkludert behovet for sekvensering av større investeringsprosjekter». Komiteen er videre opptatt av å sikre langsiktighet og forutsigbarhet for de største investeringsprosjektene i forsvarssektoren.³⁵

Både den forrige og den gjeldende langtidsplan slår fast at personellet er en avgjørende innsatsfaktor for Forsvaret. Det står i langtidsplanen for 2017–2020 at det er personellet som omdanner strukturene

³² Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S *Evne til forsvar - vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren fra utenriks- og forsvarskomiteen.*

³³ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar - vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

³⁴ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar - vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

³⁵ Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S *Evne til forsvar - vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren fra utenriks- og forsvarskomiteen.*

og våpenplattformene til operativ evne.³⁶ I den inneværende planen slås det fast at personellet er Forsvarets viktigste ressurs. Når Forsvarets operative evne skal styrkes, er det avgjørende at personell med riktig kompetanse og riktig sammensetning bemanner sektorens organisasjon, materiell og systemer.³⁷

Langtidsplanen legger opp til å øke bemanningen på utvalgte områder fra 2021 for å styrke reaksjonsevnen og utholdenheten til Forsvaret. Den økte bemanningen vil primært innebære flere spesialister og vernepliktige i førstegangstjeneste.³⁸ Utenriks- og forsvarskomiteen viser til at den planlagte bemanningsøkningen må ses i sammenheng med nye investeringer og kapasiteter som fases inn, og den videre utviklingen av Forsvarets utdanningssystem. Komiteens flertall, alle unntatt ett medlem, støtter at bemanningen i Forsvaret øker de neste årene, men mener at det må skje raskere enn forutsatt i planen. Komiteens flertall foreslår at regjeringen forserer en økning i antall årsverk i Forsvaret til 300 i 2021.³⁹ Innstillingen fra komiteen ble enstemmig vedtatt. I budsjettproposisjonen for 2023 foreslår regjeringen å forserer oppbemanningen i Hæren og Sjøforsvaret, samt å følge langtidsplanen om å styrke bemanningen i Luftforsvaret.⁴⁰

Det framgår av langtidsplanen at realisme i forsvarsplanleggingen skal vektlegges, slik at den operative evnen, tilgjengeligheten og beredskapen styrkes. Betydningen av å bruke ressurser på bemanning, vedlikehold, reservedeler, beredskapsbeholdninger og trening av prioriterte kapasiteter understrekes. Hvis store investeringer i militære kapasiteter av økonomiske hensyn ikke ressurssettes tilstrekkelig til å kunne utnyttes optimalt, bidrar dette til å svekke Forsvarets kampkraft, troverdighet og anseelse. Det vises til at noen av de største utfordringene for Forsvaret har vært knyttet til drift, og gitt utslag i utilstrekkelig vedlikehold og beredskapslogistikk, samt manglende bemanning, tilstedeværelse, trening og øving.⁴¹

Både den forrige og den gjeldende langtidsplan slår fast at beslutninger må la seg underbygge i et langsiktig perspektiv. Det langsiktige kostnadsbildet må vurderes nøye i forbindelse med store investeringer, og investeringskostnader i et kortere perspektiv må ses i sammenheng med gevinsten i operativ evne over tid.⁴²

I Meld. St.10 (2021–2022) vurderer regjeringen at den vedtatte langtidsplanen la til grunn en for høy samlet risiko i gjennomføringen. Dette kommer særlig til syne som utfordringer med utvikling og innfasing av nye kapasiteter, svekket evne til å beholde og tilføre riktig personell og kompetanse og en forsinket gevinstrealisering. Utfordringene skyldes lavere gjennomføringsevne enn forutsatt, både i egen organisasjon og hos leverandører, og kan redusere Forsvarets samlede operative evne. I meldingen legges det derfor fram tiltak for å styrke forsvarsevnen på kort sikt. Tiltakene er økt maritim aktivitet i nord, økt reaksjonsevne og tilgjengelighet i Hæren, mer trening i Heimevernet, økt beredskap for krise og krig, forbedret evne til å møte sammensatte trusler, styrke evnen til mottak av allierte styrker og forsterket internasjonal innsats.⁴³

Ved behandlingen sier utenriks- og forsvarskomiteen seg enig i de utfordringene som blir presentert. Statusen for Forsvaret er ikke der den burde være. Nytt materiell kommer senere enn planlagt, byggeprosjekter blir dyrere, og det er utfordringer med å beholde og rekruttere riktig kompetanse. Komiteen slutter seg til tiltakene for å styrke Forsvarets operative evne som er lagt fram av regjeringen, og som bygger på forsvarssjefens militærfaglige vurderinger og anbefalinger.⁴⁴

³⁶ Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

³⁷ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

³⁸ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

³⁹ Innst. 87 S (2020–2021) til Prop. 14 S *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren* fra utenriks- og forsvarskomiteen.

⁴⁰ Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet.*

⁴¹ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

⁴² Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren.* Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.*

⁴³ Meld. St. 10 (2021–2022) *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren.*

⁴⁴ Innst. 392 S (2021–2022) til Meld. St. 10 (2021–2022) *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren* fra utenriks- og forsvarskomiteen.

Budsjettproposisjonen for 2023 viser til at langtidsplanen la opp til at en økende andel av opptrappingen i 2023 skulle gå til investeringer i nytt materiell. Regjeringens forslag skiller seg imidlertid fra dette ved at en mindre andel settes av til materiellinvesteringer. Regjeringen viser videre til at det må skyves noe på den langsiktige strukturutviklingen, som meldt i Meld. St. 10 (2021–2022). Den viktigste årsaken er at den sikkerhetspolitiske situasjonen tilsier at forsvarsevnen bør styrkes på kort sikt, men også at krigen i Ukraina har lagt press på forsvarsindustrien og leverandørene. Det vil derfor ikke la seg gjøre å øke investeringstakten like mye som langtidsplanen forutsetter.⁴⁵

3.1.3 Forsvarets og Forsvarsmateriells oppgaver og ansvar

Langtidsplanen slår fast at Forsvaret er et avgjørende virkemiddel for å ivareta norsk sikkerhet, verne om norske interesser og verdier, og legge til rette for samarbeid med nære allierte og for at Norge skal yte troverdige bidrag til vår kollektive sikkerhet i rammen av NATO. Forsvaret skal løse oppgavene fastsatt av Stortinget, innenfor et definert ambisjonsnivå og fastlagte rammer. Forsvarets oppgaver⁴⁶ er Stortingets og regjeringens overordnede oppdrag til Forsvaret. Forsvarets planverk, struktur og operative kapasiteter skal utvikles for å kunne løse disse oppgavene. Forsvarets oppgaver videreføres, slik Stortinget sluttet seg til ved behandlingen av forrige langtidsplan. Det vises til at utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen og den teknologiske utviklingen gjør det nødvendig å fortløpende modernisere Forsvarets struktur og kapasiteter. Nye, moderne og oppgraderte våpensystemer har som oftest bedre ytelse enn det materiellet de erstatter, og slike oppgraderinger er nødvendige for å videreutvikle Forsvarets operative evne, både nasjonalt og i operasjoner sammen med allierte.⁴⁷

Forsvarsmateriell har som hovedoppgave å sørge for at Forsvaret får tilgang til kostnadseffektivt og sikkert materiell i tråd med vedtatte langtidsplaner, slik at Forsvarets operative evne ivaretas. Det er slått fast at det forutsetter kostnadseffektive prosesser i tråd med vedtatte planer.⁴⁸ Forsvarsmateriell skal bidra til rettidige og nøkterne løsninger på materiellsiden som understøtter forsvarssektorens behov. Det innebærer å i større grad anskaffe kommersielt tilgjengelige varer og løsninger som er kostnadseffektive i et livssyklusperspektiv og å unngå kostnadsdrivende utviklingsprosjekter. For materiellprosjekter som betinger utvikling av nye løsninger, skal slik utvikling i størst mulig grad utføres av industrielle samarbeidspartnere. Det legges vekt på at Forsvarsmateriell skal tilpasse sin organisasjon slik at den understøtter forsvarssektorens materiellanskaffelser raskere og mer effektivt. Etaten er avhengig av å bygge opp nødvendig kompetanse til rett tid, ikke minst rundt nye typer materiell og teknologi. Det legges opp til at Forsvarsmateriell skal redusere bruk av militært personell i tråd med prinsippet om at militært personell primært skal anvendes i militær kjernevirksomhet.⁴⁹

3.2 Krav til materiellinvesteringer

3.2.1 Generelle krav til offentlige anskaffelser og investeringsprosjekter i staten

Alle offentlige anskaffelser i Norge reguleres av *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) med tilhørende forskrifter. Loven gjelder for statlige-, fylkeskommunale- og kommunale myndigheter og offentligrettslige organer. Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Lovens grunnleggende prinsipp er at oppdragsgiveren skal opptre i

⁴⁵ Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*.

⁴⁶ Forsvarets oppgaver er å: 1. sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar 2. forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar 3. avvære og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement 4. sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning 5. hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter 6. ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder 7. delta i flernasjonalt krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner 8. bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området 9. bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

⁴⁷ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.

⁴⁸ Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*.

⁴⁹ Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.

samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.⁵⁰

Ved behandlingen av anskaffelsesloven, i Innst. 358 L (2015–2016), understreket næringskomiteen betydningen av at regelverket om offentlige anskaffelser bidrar til effektiv ressursbruk, slik at offentlig sektor kan frigjøre ressurser som kan brukes til mer velferd og økt verdiskapning til det beste for fellesskapet. For å lykkes med effektiv ressursbruk mente komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og at det må være hensiktsmessig organisert. Videre må det finnes tilstrekkelige ressurser og fagkompetanse i offentlige organisasjoner til å ivareta oppgavene. Komiteen utalte også at livsløpskostnader er et elementært verktøy for å gjennomføre gode anskaffelser.⁵¹

Økonomibestemmelsen punkt 5.3.8⁵² slår fast at statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme på over 1 milliard kroner skal følge kravene til utredning, planlegging og kvalitetssikring i statens prosjektmodell, jf. Finansdepartementets rundskriv R-108/19. Rundskrivet er senere erstattet av R-108/23 som gjelder fra 1. juli 2023, og som inneholder de samme kravene til utredning og kvalitetssikring som er gjengitt her. Formålet med rundskrivet er å legge til rette for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer. Rundskrivet angir nærmere krav til innhold og metode i henholdsvis konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter. Videre omtaler det krav til prosessen for ekstern kvalitetssikring av prosjektene. KS1 er en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen som gjennomføres før det tas beslutning om konsept. KS2 er en kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag.⁵³

Rundskrivet slår fast at forskningsprogrammet Concept ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) skal være Finansdepartementets følgeforskningsprogram for prosjekter som er omfattet av statens prosjektmodell. Det skal leveres et minimum av dokumentasjon til Concept, deriblant konseptvalgutredning, sentralt styringsdokument og KS1 / KS2 rapporter. Rapporteringen skal ikke inneholde sikkerhetsgradert informasjon.⁵⁴

3.2.2 Spesifikke krav til investeringer i forsvarssektoren

Investeringer til Forsvaret følger *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) og *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* (FOSA). Forskriften gjelder for på tildeling av offentlige kontrakter på forsvars- og sikkerhetsområdet som gjelder levering av forsvarsmateriell og gradert materiell, og for bygge- og anleggsanlegg til forsvarsformål. Det er også definert hvilke kontrakter forskriften ikke gjelder for blant annet kontrakter som kan unntas i henhold til EØS-avtalens artikkel 123.⁵⁵ Forskriften er delt inn i to deler. Del en gjelder for alle anskaffelser som er underlagt forskriften, mens del to gjelder for anskaffelser over EØS-terskelverdiene.⁵⁶ For sikkerhetsgraderte anskaffelser kommer i tillegg kravene i *lov om nasjonal sikkerhet* (sikkerhetsloven) til anvendelse.

Ifølge *veileder til forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* kan forsvarsanskaffelser omfatte alt fra små lokale kjøp av militært materiell til langt større anskaffelser av eksempel fartøyer, stridskjøretøyer og våpensystemer. Sikkerhetsanskaffelser gjennomføres både i sivil og militær sektor og omfatter blant annet anskaffelser som krever tilgang til informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven. *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* skal sikre at statlige midler i begge

⁵⁰ *Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) §§ 1 og 4.

⁵¹ Innst. 358 L (2015–2016) til Prop. 51 L (2015–2016) *Om Lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) fra næringskomiteen.

⁵² *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022. Finansdepartementet (2022).

⁵³ *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet (2019). *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet (2023).

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Bestemmelsen gir fleksibilitet for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser, blant annet produksjon eller handel med våpen, ammunisjon og krigsmateriell eller andre varer som er uunnværlige for forsvarsformål.

⁵⁶ *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* (§§ 1-3, 3-3, 2-1, 2-2).

sektorene utnyttes best mulig gjennom kostnadseffektive innkjøp, samtidig som offentlig sektor gjennom sine anskaffelser bidrar til å utvikle en konkurransedyktig forsvars- og sikkerhetsindustri.⁵⁷

Forsvarsdepartementet har, med hjemmel i delegeringsvedtak 20. august 2004 nr. 1208, jf. *Lov om offentlige anskaffelser*, utarbeidet *anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren*. Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren gjelder for investerings- og driftsanskaffelser til forsvarssektoren, det vil si Forsvarsdepartementet med underliggende etater, og har status som en intern instruks. Ifølge anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren kan sektorens overordnede mål ved anskaffelser normalt deles inn i samfunns mål, effektmål og resultatmål. Resultatmål deles normalt inn i (1) ytelse (hva som kreves for å dekke forsvarssektorens behov), (2) økonomi (forsvarssektorens kostnader ved å få dekket behovet) og (3) tid (når behovet må dekkes). Målene kan være i konflikt med hverandre, noe som krever at målene balanseres og prioriteres.⁵⁸ Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren slår fast at for å utnytte sine drifts- og investeringsmidler på en best mulig måte, skal forsvarssektoren kjenne kostnadene en anskaffelse medfører innenfor investering, drift og avhending før en beslutning om anskaffelse tas. Levetidsberegninger skal gjennomføres i forskjellige faser i en anskaffelse og skal benyttes som grunnlag for viktige beslutninger, blant annet for om materiellet skal anskaffes, i budsjettprosessen og for å planlegge og forberede driften av det som skal anskaffes, herunder valg av vedlikeholds- og forsyningskonsept.⁵⁹

Forsvarssektoren gjennomfører investeringsprosjekter ved å følge prosjektmodellen PRINSIX⁶⁰, som er delt inn i nivåer og faser (idéfase, konseptfase, forprosjektfase, gjennomføringsfase og avslutningsfase med overføring til drift). Kravene til de ulike fasene er definert i prosjektmodellen i form av hjelpetekst og maler, og i *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Retningslinjene gjelder for departementet og underliggende etater når de planlegger og gjennomfører investeringer i forsvarssektoren, og beskriver de ulike aktørenes ansvar, oppgaver, roller og myndighet i investeringsprosessene.

I Meld. St. 17 (2020–2021) presenterer regjeringen en strategi der målet er å legge til rette for å opprettholde en kompetent nasjonal forsvarsindustri som kan bidra til å styrke forsvaret av Norge. Strategien skal bidra til å styrke og opprettholde Forsvarets operative evne ved å dekke forsvarssektorens behov for materiell og tjenester, der det ut fra vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser er viktig å ha nasjonal kontroll på teknologien. Regjeringen legger til grunn at samarbeidet med industrien skal baseres på Forsvarets behov for materiell og tjenester, og bidra til kostnadseffektive løsninger. Utenriks- og forsvarskomiteen merket seg at trekantsamarbeidet mellom Forsvaret, Forsvarets forskningsinstitutt og forsvarsindustrien vurderes som vellykket og viktig. Komiteen ser at det er behov for mer fleksible innovasjons-, utviklings- og anskaffelsesprosesser for å styrke Forsvarets tilgang til ny teknologi. Komiteen oppfatter at den nasjonale forsvarsindustriens eksistens og utvikling er sterkt knyttet til nasjonale sikkerhetsbehov.⁶¹

3.3 Krav til styring og oppfølging

3.3.1 Forsvarsdepartementets styring av underliggende virksomheter

Forsvarsdepartementet har ansvar for å utforme og iverksette norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, og for strategisk langtidsplanlegging for forsvarssektoren. Departementet er videre ansvarlig for overordnet styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet. I tillegg har departementet det overordnede ansvaret for investeringer i forsvarssektoren og ansvar for porteføljestylingen av

⁵⁷ *Veileder til forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser*. Forsvarsdepartementet (2019).

⁵⁸ *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF) FOR 2021-09-29-2915 §§ 1-2, 1-3, 8-3.*

⁵⁹ *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF) FOR 2021-09-29-2915 § 10-2.*

⁶⁰ PRINSIX Prosjektmodell [https://www.fma.no/prinsix/Prosjektmodell]. Nedlastingsdato 22. mars 2024.

⁶¹ Innst. 507 S (2020–2021) til Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet - Nasjonal forsvarsindustriell strategi for høyteknologisk og fremtidsrettet forsvær fra utenriks- og forsvarskomiteen.*

investeringsprosjektene.⁶² Det går fram av departementets egne retningslinjer at porteføljestylingen skal bidra til at de rette prosjektene gjennomføres tilpasset tilgjengelige ressurser, og at porteføljestylingen dermed har grenseflater mot etatsstylingen på flere områder. Porteføljestylingen skal videre sikre at prosjektene gjennomføres forsvarlig og effektivt innenfor de definerte rammene, og at prosjektets effektmål nås.⁶³

Departementets ansvar for styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet går fram av *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene). Departementet skal stille bevilgninger til disposisjon gjennom tildelingsbrev, og fastsette overordnede mål, styringsparametere og krav til rapportering, samt hvilken myndighet Forsvaret og Forsvarsmateriell har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet. Forsvarsdepartementet har også et overordnet ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og Forsvaret, og mellom departementet og Forsvarsmateriell, fungerer på en hensiktsmessig måte og at Forsvaret og Forsvarsmateriell rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon. Departementet har også ansvar for å gjennomføre kontroll med virksomheten, og sikre at virksomheten har forsvarlig internkontroll. Styringsdialogen mellom departementet og virksomhetene skal dokumenteres. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetenes egenart, samt risiko og vesentlighet. Departementet skal også sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av departementets ansvarsområde og aktiviteter.⁶⁴

Det går fram av langtidsplanen at Forsvarsdepartementet i perioden 2021–2024 legger opp til å styre underliggende virksomheter mer overordnet og i større grad følge opp resultater og effekter, framfor ressurser og aktiviteter. Forsvarssjefen, i tett samarbeid med øvrige etatssjefer, gis et større handlingsrom til å finne de løsningene som gir best gjennomføring.⁶⁵

3.3.2 Intern styring

Ifølge økonomireglementet § 4 skal alle statlige virksomheter fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet. De skal også sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Statlige virksomheter skal videre sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁶⁶

⁶² Prop. 1 S (2022–2023) Forsvarsdepartementet.

⁶³ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet 2019.

⁶⁴ *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene, Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

⁶⁵ Innst. 87 S (2020–2021) fra utenriks- og forsvarskomiteen, jf. Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – Vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.

⁶⁶ *Reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) Fastsett 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.

4 Er prosessene med planlegging og gjennomføring av materiellinvesteringer effektive?

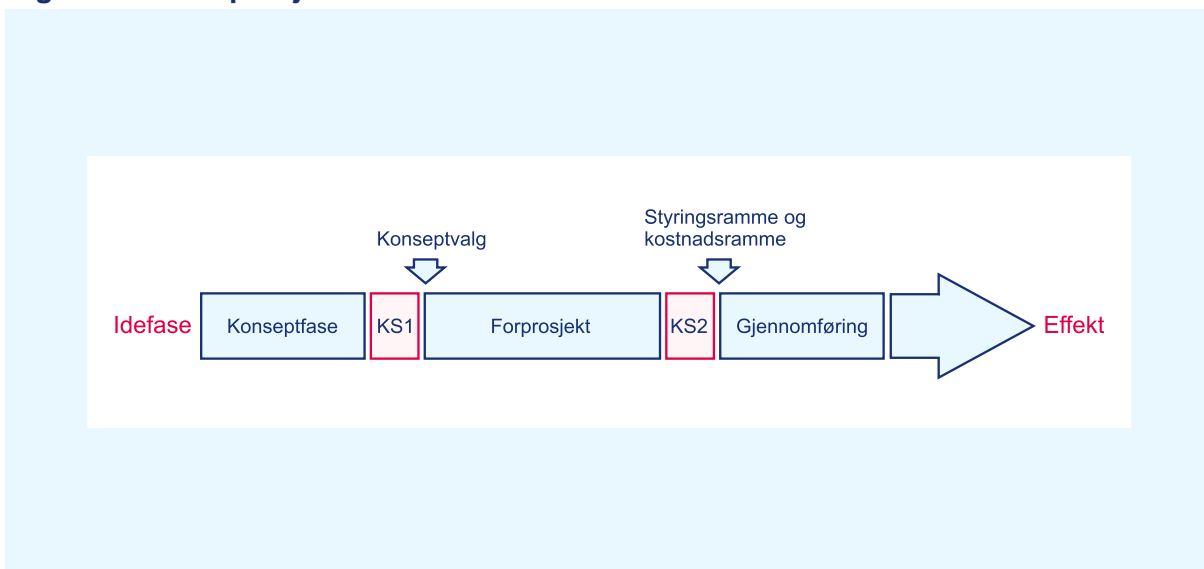
Dette kapittelet handler om *høle* investeringsprosessen, fra en prosjektidé vedtas og tas inn i investeringsplanen, til materiellet blir overført til drift i Forsvaret. Vi har sett på hva som skjer i alle fasene, og vurdert om det er forhold som hemmer framdriften i prosjektene. Vi har også sett på hvordan ansvar og myndighet knyttet til investeringer er fordelt, og om virksomhetene har personell og kompetanse til å utføre de oppgavene de har ansvar for i investeringsprosessen. I tillegg har vi undersøkt om prosjekter som er avhengige av hverandre, blir tilstrekkelig samordnet. Vi har også undersøkt om Forsvarsmateriell og Forsvaret har beregnet hva det vil koste å drifte materiellet.

Undersøkelsen viser at det tar lang tid fra et investeringsprosjekt blir tatt inn i investeringsplanen, til materiellet blir overført til Forsvaret, og at det er utfordringer i alle fasene som påvirker effektiviteten negativt. Det er ofte mange endringer i prosjektene som påvirker tidsbruken. Det er mangel på personell og kompetanse både i Forsvaret og i Forsvarsmateriell. Prosjekter som er avhengig av hverandre for å få full effekt, er ikke tilstrekkelig samordnet. Undersøkelsen viser også at det ikke gjennomføres gode beregninger av hva det vil koste å drifte materiellet, hverken per år eller i et levetidsperspektiv.

4.1 Fasene i investeringsprosessen

Store statlige investeringsprosjekter med en kostnadsramme på over 1 milliard kroner skal følge kravene i statens prosjektmodell når det gjelder utredning, planlegging og kvalitetssikring.

Figur 4 Statens prosjektmodell



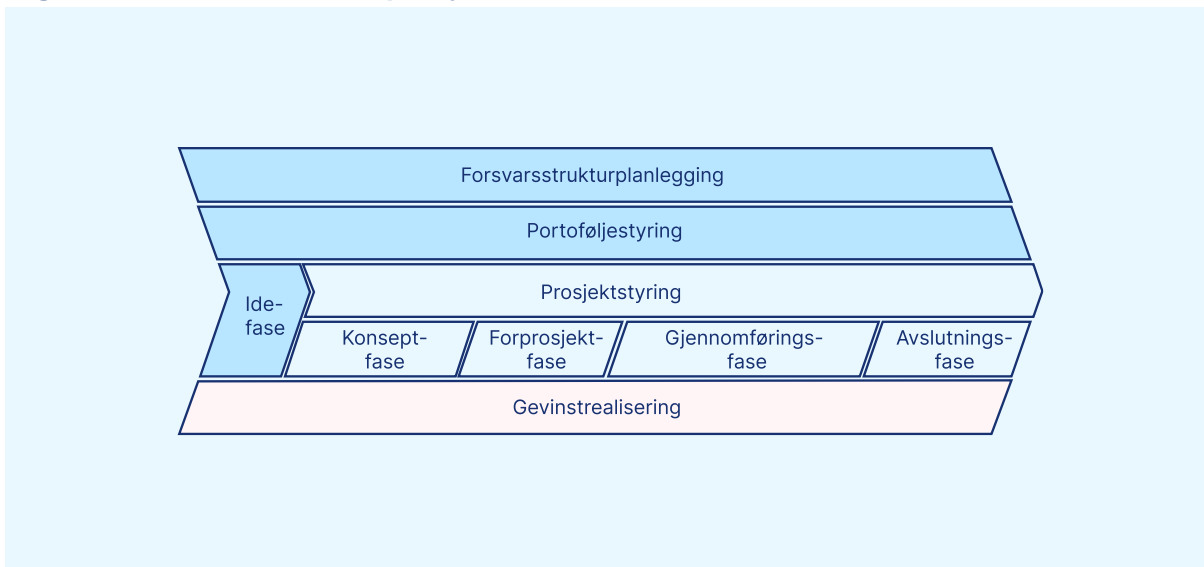
Kilde: Finansdepartementet

Figur 4 viser de ulike fasene som legges til grunn i statens prosjektmodell: idéfasen, konseptfasen, forprosjektfasen og gjennomføringsfasen. I konseptfasen skal det gjennomføres en konseptvalgutredning som skal gjennom en ekstern kvalitetssikring (KS1). I forprosjektfasen skal det

utarbeides et sentralt styringsdokument og et kostnadsanslag, som skal kvalitetssikres gjennom ekstern kvalitetssikring (KS2.)⁶⁷

Forsvarssektorens prosjektstyringsmodell PRINSIX ligger til grunn i all planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i forsvarssektoren. PRINSIX følger de samme fasene som statens prosjektmodell for store investeringer. I tillegg definerer PRINSIX en avslutningsfase. PRINSIX inneholder en rekke detaljerte maler knyttet til hver fase i prosjektstyringsprosessen. Kravene til de ulike fasene er også definert i *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*.⁶⁸

Figur 5 Forsvarssektorens prosjektmodell PRINSIX



Kilde: Forsvarsmateriell

Figur 5 viser Forsvarssektorens prosjektmodell PRINSIX. Modellen er lagdelt med forsvarsstrukturplanlegging, porteføljestyling, prosjektstyring og gevinstrealisering. Prosjektstyringen er delt i idefase, konseptfase, forprosjektfase, gjennomføringsfase og avslutningsfase. Nedenfor går vi nærmere inn på de ulike fasene.

4.1.1 Idéfasen

Prosjektideer utarbeides på bakgrunn av et operativt behov. Ifølge Forsvarsstaben kan prosjektidee oppstå «top-down» gjennom langtidspanen for forsvarssektoren eller «bottom-up» fra brukerne i Forsvaret. Langtidspanen setter rammene for investeringene, både økonomisk og med hensyn til ønsket strukturutvikling.⁶⁹

Ifølge PRINSIX skal prosjektideen begrunnes, det skal utarbeides en behovsbeskrivelse og settes et effektmål. Prosjektideen skal inneholde kostnadsoverslag for investeringen og en vurdering av driftskostnadene. Det skal også settes opp en tidsplan for når ideen bør være realisert for å oppnå ønsket effekt.⁷⁰

En prosjektidé som kommer «bottom-up» vurderes først av ledelsen i den respektive forsvarsgrenen før den blir sendt til Forsvarsstaben. Etter at Forsvarsstaben har vurdert ideen, bistår Forsvarsmateriell med å skrive den ut og estimere kostnadene så godt det lar seg gjøre på dette stadiet. Deretter sendes prosjektideen til Forsvarsdepartementet, hvor den blir godkjent og eller

⁶⁷ Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet. (2019). Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet. (2023).

⁶⁸ Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren (2019). Forsvarsdepartementet.

⁶⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁷⁰ PRINSIX Mal prosjektidé [https://www.fma.no/prinsix/maler/prosjektide-maler] Nedlastingsdato 22. mars 2024.

anbefalt for Stortinget, avhengig av kostnadsramme. En godkjent prosjektidé tas inn i investeringsplanen, som er Forsvarsdepartementets oversikt over alle planlagte og godkjente prosjekter. Investeringsplanen er nærmere beskrevet i punkt 6.4.2.

4.1.2 Konseptfasen

Krav til konseptvalgutredninger

Når en prosjektidé er godkjent, gir Forsvarsdepartementet oppdrag til Forsvaret. Hvis det gjelder et prosjekt med en kostnadsramme på under 500 millioner kroner får Forsvaret et generelt oppdrag om å gjennomføre prosjektet. Deretter setter Forsvaret i gang de ulike fasene i prosjektet (som for eksempel konseptfasen) og godkjenner overgangene mellom fasene i prosjektløpet. I prosjekter med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner gir departementet oppdrag til Forsvaret om de ulike fasene (som for eksempel konseptfasen) og departementet godkjenner overgangene mellom de ulike fasene. Formålet med konseptfasen er å utarbeide en konseptvalgutredning, som et grunnlag for å beslutte hvilket konsept som skal videreføres i et forprosjekt. Forsvaret har hatt ansvar for å utarbeide konseptvalgutredninger fra 2020, da nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren trådte i kraft.

Forsvarsdepartementet har stilt krav om at PRINSIX-malen for konseptvalgutredning skal brukes for å dokumentere valg av alternativ, tilpasset prosjektets størrelse, kompleksitet og egenart.⁷¹

Konseptvalgutredningen skal inneholde samfunns mål, effektmål og resultatmål og det skal gjøres en alternativanalyse med et nullalternativ (det vil si en analyse av å ikke gjennomføre tiltak) og minst to andre konseptuelle løsninger. Prosjektets kostnads- og styringsramme skal beregnes, og det skal gjennomføres en driftskostnadsanalyse.⁷² Kravene til konseptvalgutredninger er omfattende, og kravene nevnt her er ikke uttømmende.

Ifølge rundskrivet om statens prosjektmodell skal konseptene begrunnes så langt det er nødvendig (men ikke lenger) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser.⁷³ Også retningslinjene for investeringer i forsvarssektoren slår fast at for å gjennomføre prosjekter effektivt, skal forenklingmulighetene som ligger i PRINSIX utnyttes.⁷⁴

Utarbeidelse av konseptvalgutredninger i praksis

Samtlige prosjekter skal i hovedsak gjennomføre en konseptvalgutredning, men som nevnt ovenfor kan utredningen tilpasses prosjektets kompleksitet og størrelse. I intervjuene i Forsvaret og Forsvarsmateriell peker imidlertid flere på at mange konseptvalgutredninger er unødvendig detaljerte. Flere mener også at det er unødvendig å utarbeide konseptvalgutredning for enkelte mindre og enkle prosjekter, og prosjekter der konseptet åpenbart skal videreføres, ved gjenanskaffelse av eksisterende materiell og for materiell som er i drift og skal oppdateres.⁷⁵

Det er ikke nytt at mange i Forsvaret mener at kravene til utredning i investeringsprosjektene er for omstendelige. I 2012 gjennomførte FFI en analyse av Forsvarets investeringsprosesser («flaskehalsanalysen») der respondentene pekte på at det «i mange tilfeller oppleves (...) at prosjekter, som strengt tatt ikke trenger å følge en KL/FL-prosess⁷⁶, likevel blir presset gjennom prosessen. Dette vurderes av mange å være svært ressurskrevende, uten at det tilfører verdi».⁷⁷

⁷¹ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

⁷² Prinsix [<https://www.fma.no/prinsix/konseptfase-maler>] Nedlastingsdato 22. mars 2024.

⁷³ *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet (2019), *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet (2023).

⁷⁴ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

⁷⁵ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023, (B) intervju med Hæren 24. oktober 2023.

⁷⁶ KL står for konseptuell løsning og tilsvarende det som i dag er konseptvalgutredning (KVU), men FL står for fremskaffelsesløsning, som tilsvarende dagens forprosjekt med sentralt styringsdokument.

⁷⁷ (U.off) Gulichsen, Strand og Steder. (2012). *Forsvarets investeringsprosess – flaskehalsanalyse og kompetansekartlegging i Forsvarets Logistikkorganisasjon*. FFI-rapport 2012/01443.

Forsvaret har rapportert om forsinkelser i arbeidet med utarbeidelse av konseptvalgutredninger og har vist til at kravet om utarbeidelse av konseptvalgutredninger for alle prosjekter har økt omfanget av utredninger betydelig, samtidig som ansvaret for konseptvalgutredningene har ført til et behov for å bygge opp kapasitet og kompetanse i Forsvaret.⁷⁸ Forsvaret viser til knappe ressurser som hovedårsak til forsinkelsene, men også manglende avklaringer av resultatmål eller styrings-/kostnadsramme og ekstern kvalitetssikring.⁷⁹ Disse argumentene er også framført i flere av intervjuene i denne undersøkelsen. Les mer om Forsvarets kapasitet og kompetanse i punkt 4.2.2.

Forsvarsdepartementet bekrefter at omleggingen av investeringsprosessene i sektoren i 2020 førte til at det tok lengre tid å produsere konseptvalgutredninger. Konsekvensen var at færre prosjekter enn planlagt var klare til å sette i gang i 2022.⁸⁰ Samtidig bemerker departementet at kravet til vurdering av løsningsalternativer er fjernet. I stedet har departementet innført konseptvalg for alle prosjekter, men i forenklet form for små prosjekter.⁸¹

Ifølge Forsvarsstaben stiller driftsenhetene i Forsvaret ofte spørsmål ved om det er nødvendig å utarbeide konseptvalgutredning. Forsvarsstaben viser til at omfanget av utredningene kan tilpasses behovet i prosjekter med en kostnadsramme på under 1 milliard kroner. I prosjekter der det ikke finnes alternative løsninger kan utredningen gjøres svært enkel. Forsvarsstaben setter som krav at utredningen i konseptfasen som et minimum må tilfredsstille *utredningsinstruksen*.⁸² Det krever imidlertid kompetanse og erfaring å vurdere hva som er tilstrekkelig omfang og kvalitet i utredningene. Forsvarsstaben peker samtidig på at i store og krevende prosjekter er konseptvalgutredningen viktig som beslutningsgrunnlag før behandling i regjeringen eller i Stortinget. Formålet med en konseptvalgutredning er å utfordre mulighetsrommet og finne den løsningen som i et samfunnsperspektiv er den beste. Forsvarssektoren anskaffer for store beløp, og har et ansvar for at anskaffelsene gis en forsvarlig saksbehandling.⁸³

Forsvarets rapportering viser at det er iverksatt tiltak for å redusere forsinkelsene i utarbeiding av konseptvalgutredninger. Innleie av konsulenter har bidratt til å bedre kvaliteten i utredningene, redusert risikoen for forsinkelser og økt evnen til å utnytte fleksibiliteten i PRINSIX. I enkelttilfeller er det anmodet om unntak fra kravet om konseptvalgutredninger. I tillegg har Forsvarsstaben gjennomført månedlige møter med Forsvarsmateriell og forsvarsgrenene for å følge opp status, avvik, og tiltak. Kompetansetiltak er iverksatt og Forsvarsmateriell har bistått Forsvaret med å utarbeide konseptvalgutredninger. Dette har imidlertid bidratt til å gi Forsvarsmateriell ressursutfordringer i egen produksjon. Iverksatte tiltak har gitt resultater, men rapporteringen viser at konseptvalgutredninger ved utgangen av 2022 fortsatt var en flaskehals.⁸⁴

Forsvarsdepartementet viser til at det er presisert i retningslinjene for investeringer at konseptvalgutredninger skal tilpasses prosjektets størrelse, kompleksitet og egenart. Departementet viser videre til at malene i PRINSIX har vært diskutert i flere runder, inkludert om det er behov for forenklinger eller for å lage flere maler. Departementet har konkludert med at malene er gode nok, men at det er behov for veiledning i bruk av malene. Forsvaret arbeider nå med en veileder, med støtte fra Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg, Forsvarsdepartementet og eksterne konsulenter.⁸⁵

⁷⁸ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 2021.

⁷⁹ (B) Forsvarssjefens tertialrapporter for 2021, 2022 og T1 og T2/2023.

⁸⁰ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁸¹ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

⁸² *Instruks om utredning av statlige tiltak* (utredningsinstruksen) av 19. februar 2016. Finansdepartementet.

⁸³ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁸⁴ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 3 for 2022.

⁸⁵ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

Ekstern kvalitetssikring (KS1)

Statens prosjektmodell (se figur 4) stiller krav om ekstern kvalitetssikring ved to kontrollpunkter for prosjekter med en antatt kostnadsramme på over 1 milliard kroner. KS1 er en kvalitetssikring av konseptvalgutredningen og gjennomføres før konsept besluttet.⁸⁶

I intervjuene har flere pekt på at ekstern kvalitetssikring kan belyse utfordringer i prosjektet og gi læring.⁸⁷ Samtidig pekes det på at ekstern kvalitetssikring tar lang tid⁸⁸, og at utredningen burde startet tidligere i prosessen.⁸⁹

Ifølge statens prosjektmodell kan Finansdepartementet gi unntak fra krav om konseptvalgutredning og KS1 i prosjekter hvor det ikke foreligger minst to konseptuelle alternativer i tillegg til nullalternativet.⁹⁰ Forsvarsdepartementet har benyttet muligheten til å søke Finansdepartementet om unntak fra konseptvalgutredning og KS1, blant annet i prosjekter som skal gjenanskaffe materiell som er donert til Ukraina, eller i prosjekter som skal anskaffe mer av materiell som Forsvaret har fra før. Departementet understreker imidlertid at ekstern kvalitetssikring både er nyttig og lærerikt.⁹¹

4.1.3 Forprosjektfasen

Sentralt styringsdokument

Når konseptvalgutredningen er godkjent får Forsvarsmateriell i oppdrag fra Forsvaret eller Forsvarsdepartementet, avhengig av kostnadsrammen, å utarbeide et sentralt styringsdokument.

Det sentrale styringsdokumentet er både et grunnlag for beslutningen om å gjennomføre prosjektet, og et plandokument for hvordan prosjektet skal gjennomføres. Dokumentet fastsetter viktige føringer for prosjektet, som mål, krav og hvilke rammebetingelser prosjektet må holde seg innenfor. Forsvarsmateriell skal utarbeide en prosjektstyringsplan, og gjøre vurderinger av styringsramme og kostnadsramme og av driftskonsekvensene av investeringen. Videre skal Forsvarsmateriell utføre en kostnads- og usikkerhetsanalyse som identifiserer prosjektets største usikkerheter sammen med tiltak og muligheter.⁹² Det er også i forprosjektfasen at Forsvarsmateriell gjør markedsundersøkelser, og får mer reelle indikasjoner på hva som kan leveres og hva det vil koste.⁹³ Kravene til sentralt styringsdokument er omfattende, og kravene nevnt her er ikke uttømmende.

Som bruker støtter Forsvaret Forsvarsmateriell i å utarbeide sentralt styringsdokument. Forsvarets forskningsinstitutt bidrar også ofte i dette arbeidet.⁹⁴

Forsvarsmateriell rapporterer på resultatmålet «Fremskaffelse av materiell og tjenester til avtalt, tid, kostnad og ytelse». Resultatmålet har flere styringsparametere. Se også punkt 6.3.1 og 6.3.2. En av parameterne er «produksjon av beslutningsunderlag» (det vil her si sentralt styringsdokument). I 2021 og 2022 rapporterte Forsvarsmateriell om utfordringer med produksjon av beslutningsunderlag (mindre tilfredsstillende), men fra siste tertial 2022 og i 2023 vurderes status for produksjon av beslutningsunderlag som meget tilfredsstillende. I årsrapporten for 2023 viser Forsvarsmateriell til at

⁸⁶ Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet (2019), Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet (2023).

⁸⁷ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023, (B) intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023, intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁸⁸ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023, (B) intervju med luftkapasiteter 22. juni 2023, (B) intervju med maritime kapasiteter 18. september 2023.

⁸⁹ (B) Intervju med luftkapasiteter 22. juni 2023, (B) intervju med maritime kapasiteter 18. september 2023.

⁹⁰ Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringer i staten. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet (2019), Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringer i staten. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet (2023).

⁹¹ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁹² PRINSIX Dokumentmaler for forprosjektfasen [<http://fma.no/prinsix/maler/dokumentmaler-for-forprosjektfasen>]. Nedlastingsdato 7. februar 2024], (B) intervju med landkapasiteter 7. juni 2023.

⁹³ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

⁹⁴ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023.

det er utarbeidet en produksjonsplan som er omforent med Forsvarsstaben for planlegging av leveranser av konseptvalgutredninger, sentralt styringsdokument og overføring til drift i 2024.⁹⁵

For å sikre at investeringsprosjekter gjennomføres til rett tid, må beslutningsdokumentasjonen (konseptvalgutredning og sentralt styringsdokument) produseres 2–4 år før gjennomføringsoppdrag gis. Rapporteringen viser at forsinkelsene i konsept- og forprosjektfasen forplanter seg inn i gjennomføringsfasen, og har ført til at kontraheringsgraden (forpliktelsesgraden) i porteføljen har vært for lav. Det vil si at det er for få godkjente prosjekter der kontrakter er inngått.⁹⁶ I tredje tertial 2023 vurderer Forsvaret forpliktelsesgraden for gjennomføringsfasen som tilfredsstillende på kort sikt.⁹⁷

Rapporteringen fra Forsvarsmateriell for årene 2021–2023 viser at den framtidige forpliktelsesgraden er lavere enn ønskelig og det er en økende bekymring for evnen til å realisere planer og omsette forventede tildelinger i årene framover. Årsrapporten for 2023 viser at forpliktelsesgraden vurderes som tilfredsstillende for 2024 og 2025, men at prognosene deretter er mer usikre.⁹⁸

Forprosjektfasen kan strekke seg over mange år. Endringer som skjer underveis i prosjektet og avhengighet mellom prosjekter kan bidra til dette. Luftforsvaret viser til P7821 *Erstatning MSAM for NASAMS* som eksempel på et prosjekt med lang forprosjektfase. Prosjektet skal anskaffe nye missiler til luftvernssystemet NASAMS. Ifølge Luftforsvaret har prosjektet vært i planleggingsfase⁹⁹ siden 2019, og det har vært flere runder med endringer underveis. Prosjektet er nå tilført midler fra Nansen-programmet på grunn av donasjoner av NASAMS-materiell og luftvernmissiler.¹⁰⁰ Det går fram av rapporteringen at det sentrale styringsdokumentet for P7821 ble sendt til departementet i oktober 2022. I juni 2023 fikk Forsvaret i oppdrag å oppdatere dette på grunn av endret valg av løsning og økte økonomiske rammer, som følge av donasjon av luftvernsmateriell til Ukraina. Forsvarsmateriell fikk gjennomføringsoppdrag i desember 2023.¹⁰¹

4.1.4 Ekstern kvalitetssikring (KS2)

I 2000 ble ordningen med ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag for store statlige prosjekter (KS2) innført. Hensikten var å bedre Stortingets beslutningsgrunnlag for store statlige investeringsprosjekter, og å bedre kostnadskontrollen og styringen i gjennomføringen av prosjektene. Ved utgangen av 2019 hadde Forsvarsdepartementet hatt 41 prosjekter gjennom KS2. Bare Samferdselsdepartementet hadde flere.¹⁰²

Ekstern kvalitetssikring gjennomføres etter forprosjektet, og før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet. KS2 er en kvalitetssikring av styringsunderlaget og kostnadsoverslaget. Kvalitetssikrer skal gjennomgå og kontrollere prosjektdokumenter, gjøre en egen analyse og gi anbefaling om

- kostnadsramme – inkludert usikkerhetsavsetning
- styringsramme for den utførende etaten
- hvordan prosjektet skal styres for at kostnadsrammen skal holde

I undersøkelsen har vi gjennomgått fem KS2-rapporter for å se hva det blir lagt vekt på i den eksterne kvalitetssikringen når det gjelder økonomiske rammer for prosjektet og beregning av levetidskostnader. Vi har gjennomgått KS2-rapporter for følgende prosjekter:

- P2559 Landbasert transportstøtte, mars 2016
- P6615 Nytt kystvaktfartøy, februar 2018

⁹⁵ (B) Forsvarsmateriell tertialrapporter 2021, 2022, 2023 og vedlegg til årsrapport 2023

⁹⁶ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 2022, vedlegg *Porteføljestatusrapport*.

⁹⁷ (B) Porteføljestatusrapport til Forsvarets årsrapport 2023.

⁹⁸ Forsvarsmateriell, *Årsrapport 2023*.

⁹⁹ Definisjonsfasen (som det het før 2020 istedenfor konseptfasen) og forprosjektfasen.

¹⁰⁰ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

¹⁰¹ (B) Vedlegg C til Forsvarets årsrapport 2023 – *Porteføljestatusrapport*.

¹⁰² Bukkestein. (2020). *Kartlegging av status for prosjekter som har vært gjennom KS2*. Concept Arbeidsrapport 2020-1.

- P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren, juni 2021
- P6359 Fremtidig maritim minemottiltakskapabilitet, juni 2023
- P7821 Erstatning MSAM for NASAMS, oktober 2023

Kostnadsramme og styringsramme

P2559 Landbasert transportstøtte

Det ble gjennomført en ekstern kvalitetssikring av P2559 *Landbasert transportstøtte* i 2016. Målet for prosjektet var å erstatte Forsvarets gamle lastevognkapasitet, som passerte teknisk levetid i anskaffelsesperioden. Anskaffelsen baserte seg på bruk av en rammeavtale med Rheinmetal MAN Military Vehicles, i samarbeid med Sverige. Prosjektets framskaffelsesløsning skisserer to alternativer: alternativ 1 hvor det kun anskaffes nytt materiell og alternativ 2 som innebærer å anskaffe 289 nye lastevogner og levetidsforlenging 507 vogner. Alternativ 2 er det rimeligste og det som ble valgt. Ifølge den eksterne kvalitetssikreren var det betydelig usikkerhet knyttet til relevansen og den tekniske statusen til levetidsforlengede Scania lastevogner, styrkestrukturens framtidige behov og valgt vedlikeholdskonsept. Kvalitetssikrer anbefalte å øke styringsrammen for de 289 nye vognene fra 1 230 til 1 280 millioner kroner.¹⁰³ Det går fram av budsjettproposisjonen for 2019 at Forsvaret skal investere i 290 nye vogner og at 500 skal levetidsforlenges. Kostnadsrammen for hele prosjektet er satt til 2003 millioner 2018-kroner.¹⁰⁴ I budsjettproposisjonen for 2024 er antallet nye vogner økt til 340 for å erstatte lastevogner donert til Ukraina. Kostnadsrammen er økt til 2 360 millioner kroner.¹⁰⁵

P6615 Nye kystvakt fartøy

I 2018 ble det gjennomført KS2 av P6615 *Nye kystvakt fartøy*. Prosjektet var tidligere kvalitetssikret i 2013, da det bare var planlagt ett fartøy. På grunn av dette, og at det var inngått bindende kontrakt med hovedleverandør, ble usikkerheten vurdert som liten. Den eksterne kvalitetssikreren peker imidlertid på at kuttene i prosjektet for å komme ned på styringsrammen som er definert i oppdraget fra departementet vil svekke ytelsen til fartøyene. Kvalitetssikreren velger derfor å ikke inkludere hele reduksjonen i beregningene, og kommer derfor fram til en noe høyere styringsramme. Samtidig settes kostnadsrammen lavere på grunn av lav usikkerhet. KS2 anbefaler en styringsramme på 6 420 millioner 2018-kroner og en kostnadsramme på 6 630 millioner 2018-kroner.¹⁰⁶ Ved Stortingets behandling høsten 2018 ble kostnadsrammen satt til 6 788 millioner kroner.¹⁰⁷

P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren

I KS2 av P9360 *Stridsvognkapasitet til Hæren*, levert i juni 2021, viser kvalitetssikrer til at det vil være krevende å kombinere anskaffelse av 72 stridsvogner med de økonomiske rammene i oppdraget fra Forsvarsdepartementet. Kostnadsrammen i sentralt styringsdokument var 16,9 milliarder 2020-kroner. Kvalitetssikreren konkluderer med at rammen kun gir rom for å anskaffe 61 stridsvogner. 72 vogner blir estimert til 23,7 milliarder 2021-kroner. Ifølge kvalitetssikrer kan Forsvaret innenfor rammen i sentralt styringsdokument enten redusere stridsvognenes ytelse eller redusere antallet. Stortinget vedtok anskaffelsen av stridsvognkapasitet til Hæren i behandlingen av Innst. 7 S (2021–2022) til Prop. 1 S (2021–2022) med en kostnadsramme på 19,3 milliarder 2021-kroner. Det framgår ikke hvor mange stridsvogner som skal anskaffes. Ifølge budsjettproposisjonen for 2024 er det inngått en kontrakt med en tysk leverandør for leveranse av 54 stridsvogner (Leopard A7) til en kostnadsramme på 20,7 milliarder 2023-kroner.¹⁰⁸ Forsvarsmateriell rapporterer at prosjektet er i rute og at leveranse av stridsvognene er planlagt fra 2026.¹⁰⁹

Bildet nedenfor viser prøvekjøring av stridsvognen Leopard 2A7, på vinterføre.

¹⁰³ (B) Metier (2016) Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet, *KS2 P2559 Landbasert transportstøtte*.

¹⁰⁴ Prop. 1 S (2018–2019) *Forsvarsdepartementet*.

¹⁰⁵ Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

¹⁰⁶ (U.off) Holte Consulting. (2018). *KS2 av prosjekt 6615 Nye kystvakt fartøy*, utarbeidet for Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet.

¹⁰⁷ Prop. 1 S (2018–2019) *Forsvarsdepartementet*.

¹⁰⁸ Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

¹⁰⁹ (B) Forsvarsmateriell (2024) *Gradert vedlegg til årsrapport 2023*.



Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

P6359 Fremtidig maritim minemottiltakskapabilitet

KS2-rapporten for P6359 *Fremtidig maritim minemottiltakskapabilitet* ble levert i juni 2023. Prosjektet skal anskaffe et nytt system for minerydding basert på modulære og autonome systemer. I kostnadsanslaget til kvalitetssikrer ligger styringsrammen åtte prosent høyere enn den foreslåtte styringsrammen i sentralt styringsdokument og kostnadsrammen ligger fem prosent over forslaget. Økningen i rammene forklares med den generelle prisutviklingen og økte kostnader på materialer. KS2 anbefaler en styringsramme på 3 675 millioner kroner og en kostnadsramme på 4 382 millioner kroner.¹¹⁰ Prosjektet ble lagt fram for Stortinget høsten 2023 med en styringsramme på 3 675 millioner kroner og en kostnadsramme på 4 412 millioner kroner.¹¹¹ Det går fram av rapporteringen fra Forsvaret at gjennomføringsoppdraget forventes tidlig i 2024 og at maritime kapasiteter forventer kontraktsignering med industrien medio 2024. Leveransene fases gradvis inn fra 2026.¹¹²

P7821 Erstatning MSAM for NASAMS

I P7821 *Erstatning MSAM for NASAMS* ble KS2-rapporten levert i oktober 2023. Rapporten konkluderer med at prosjektet er underfinansiert med rundt 900 millioner kroner hvis antall missiler oppgitt i det sentrale styringsdokumentet skal legges til grunn. Kvalitetssikrer har beregnet en relativt høy usikkerhetsavsetning (19 prosent av styringsrammen), på grunn av stor usikkerhet i priser og marked for anskaffelse av missiler. Kvalitetssikrer anbefaler at departementet sikrer bedre samsvar mellom finansieringen og den uttrykte ambisjonen for prosjektet. Kvalitetssikreren tar ikke stilling til hva som er riktig ambisjonsnivå, men viser til at luftvern har en høy og økende prioritet i sentrale dokumenter, blant annet i *Forsvarssjefens fagmilitære råd* og i forsvarskommisjonen.¹¹³ KS2 anbefaler en styringsramme på 7 570 millioner kroner og en kostnadsramme på 8 720 millioner kroner.¹¹⁴

¹¹⁰ (B) Concreto AS (2023) Ekstern kvalitetssikring, KS2 av P6359 *Fremtidig maritim minemottiltakskapabilitet*.

¹¹¹ Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

¹¹² (B) Vedlegg C til Forsvarets årsrapport 2023, *Porteføljestatusrapport*.

¹¹³ NOU 2023:14 *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*.

¹¹⁴ (U. off.) Vista Analyse og Metier. (2023). Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet, KS2 av P7821 *Erstatning MSAM for NASAMS*.

Donerte missiler skal erstattes en til en fra Nansen-programmet.¹¹⁵ Høsten 2023 ble P7821 lagt fram for Stortinget med nytt prosjektnavn *Erstatning av missiler til bakkebasert luftvern*, og en kostnadsramme på 9 448 millioner kroner.

Gjennomgangen viser at den eksterne kvalitetssikringen i flere av prosjektene peker på at det ikke er samsvar mellom de økonomiske rammene for prosjektet og planene for investeringen. Kvalitetssikringen peker på for lav styringsramme og for lav usikkerhetsavsetning. Undersøkelsen viser imidlertid at når prosjektene kommer til Stortinget for behandling, har departementet tatt hensyn til rådene fra den eksterne kvalitetssikringen.

Vurdering av levetidskostnader/driftskostnader

I KS2 for P2559 *Landbasert transportstøtte* er det beregnet levetidskostnader både for anskaffelse av 796 nye lastevogner (alternativ 1) og alternativet med å anskaffe 289 nye vogner og levetidsforlenging 507 vogner (alternativ 2). Kvalitetssikrer viser til at på grunn av høy investeringskostnad vil levetidskostnadene med å kjøpe bare nye vogner være høyest i perioden 2019–2038. I alternativ 2 vil driftskostnadene øke gjennom hele levetiden på grunn av de gamle lastevognene. Kvalitetssikrer peker på at levetiden til de gamle vognene teknisk sett kan forlenges. Samtidig er det en fare for at de kan bli utdaterte og at det kan bli vanskelig å skaffe deler. Den eksterne kvalitetssikreren anbefaler derfor et alternativ 3 hvor rammeavtalen brukes til trinnvis anskaffelse av flere lastevogner i takt med tilgjengelige investeringsramme. Det vil også redusere levetidskostnadene noe.¹¹⁶

I KS2 for P6615 *Nye kystvakt fartøy* vurderer kvalitetssikrer beregningene for levetidskostnader og påpeker at økt bruk av drivstoff og ekstra besetning vil øke levetidskostnadene. Den eksterne kvalitetssikreren peker også på stor usikkerhet rundt kostnadene til midtlivsoppgraderingen, og viser også til at driftskostnadene forventes å øke i forhold til dagens driftskostnader.¹¹⁷

I KS2 for P9360 *Stridsvognkapasitet til Hæren* mener kvalitetssikrer at det er gjort en grundig jobb med estimeringen av driftskostnadene. I det sentrale styringsdokumentet er årlige driftskostnader (for 72 vogner) anslått til 393 millioner kroner. Kvalitetssikrer finner det utfordrende å etterprøve beregningene, men kommer likevel til et noe høyere nivå på årlige driftskostnader. Samtidig peker kvalitetssikrer på at driftskostnadene til de nye stridsvognene nesten vil doble seg fra dagens nivå, og påpeker videre at dersom man skal få ut gevinstene av investeringen, bør det tidlig tas ansvar for at det finnes penger til å drifte stridsvognene i tråd med de behov og mål som er lagt til grunn i konseptvalget.¹¹⁸

I KS2-rapporten for P6359 *Fremlidig maritim minemottiltaks-kapasitet* kan vi ikke se at driftskostnader/levetidskostnader er kommentert. I KS2 rapporten for P7821 *Erstatning MSAM for NASAMS* vurderer kvalitetssikreren at det er gjort et godt estimat i driftskostnadsanalysen, ut fra at prosjektet er i forprosjektfasen.¹¹⁹

Gjennomgangen viser at den eksterne kvalitetssikreren i hovedsak vurderer beregningene av levetidskostnadene, men at det varierer hvor langt kvalitetssikrer går i å gjøre egne beregninger. Vurderingene i rapportene peker på at beregningene er usikre og at det er sannsynlighet for at driftskostnadene vil øke.

¹¹⁵ Prop. 17 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet under Forsvarsdepartementet*.

¹¹⁶ (B) Metier. (2016). Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet, *KS2 P2559 Landbasert transportstøtte*.

¹¹⁷ (U. off.) Holte Consulting. (2018). *KS2 av prosjekt 6615 Nye kystvakt fartøy*, utarbeidet for Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet.

¹¹⁸ (U. off.) Vista Analyse og Metier OEC. (2021). Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet, *KS2 av P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren*.

¹¹⁹ Prop. 17 S (2023–2024) *Endringer i statsbudsjettet under Forsvarsdepartementet*.

4.1.5 Gjennomføringsfasen

Krav til gjennomføringsfasen

Når et prosjekt med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner (kategori 1) er godkjent av Stortinget, gir Forsvarsdepartementet et gjennomføringsoppdrag til Forsvaret som prosjekteier om å sette i gang prosjektet. Forsvaret gir oppdraget videre til Forsvarsmateriell som prosjektansvarlig, og til eventuelle andre etater som skal bidra i prosjektet.

Gjennomføringsoppdraget fastsetter blant annet ytelsesmål, økonomiske rammer, framdriftsplan, usikkerhetsavsetning og eventuelle føringer for industrisamarbeidsavtale (gjenkjøp).

Gjennomføringsoppdraget er grunnlag for forespørselen som lyses ut eller sendes til mulige leverandører. Hensikten med gjennomføringsfasen er å utføre de aktivitetene som er nødvendige for å anskaffe det definerte materiellet og nå målene i prosjektet, basert på det sentrale styringsdokumentet og gjennomføringsoppdraget.¹²⁰

Forsvarsmateriell leder gjennomføringsfasen med støtte fra brukeransvarlig i den aktuelle forsvarsgrenen. Forsvarsmateriell skal rapportere framdrift og resultater til Forsvaret, som rapporterer videre til Forsvarsdepartementet som en del av tertialrapporteringen.

Under resultatmålet om «Fremskaffelse av materiell og tjenester til avtalt, tid, kostnad og ytelse» rapporterer Forsvarsmateriell også på framdriften i gjennomføringsfasen. Framdriften har i hovedsak blitt vurdert som «mindre tilfredsstillende» i 2021, 2022 og 2023. Forsinkelsene har mange ulike årsaker, men det vises særlig til leveranseutfordringer i industrien.¹²¹

Håndtering av endringer og avvik i prosjekter

Under gjennomføringen av prosjekter skjer det både endringer og avvik. Endringer er kontrollerte tiltak som endrer prosjektet som følge av endrede behov, og som påvirker prosjektets gjennomføringstid, kostnad eller ytelse. Avvik er forhold som oppstår under prosjektets gjennomføring, og som gjør det vanskelig å oppfylle de behovene og kravene som er satt til investeringen. Avvik kan være av økonomisk, funksjonell eller av tidsmessig karakter. Forsvarsmateriell sender da en endrings- og avviksmelding til Forsvarsstaben, med anmodning om å bruke av usikkerhetsavsetningen for prosjektet. Dersom kostnadsrammen er over 500 millioner kroner (kategori 1-prosjekt), sender Forsvarsstaben anmodningen videre til Forsvarsdepartementet. Dersom kostnadsrammen skal økes må Stortinget behandle anmodningen.¹²² Se nærmere av styringsramme, kostnadsramme og usikkerhetsavsetning i punkt 1.2.3 og 5.2.

Det kan være flere årsaker til at det blir misforhold mellom styringsrammen og faktiske kostnader i prosjektet. En av årsakene som blir nevnt i intervjuene, er at styringsrammen settes tidlig i investeringsløpet, på et svakt kunnskapsgrunnlag, og at det er krevende å justere rammene når kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre. En annen årsak er endringer i forutsetninger som lå til grunn for prosjektet, uten at styringsrammen endres.¹²³ Det kan for eksempel være et tilleggsoppdrag i prosjektet, om ekstra funksjonalitet eller utstyr.

Det hender at departementet godkjenner noe bruk av usikkerhetsavsetningen i prosjektet, men som regel får Forsvarsmateriell beskjed om å tilpasse prosjektet til styringsrammen etter «design to cost». Prinsippet i «design to cost» innebærer å få best mulig måloppnåelse innenfor den fastsatte rammen. Dette er ifølge Forsvarsmateriell ikke noen ny strategi, men den er blitt mer vanlig.¹²⁴ Utfordringen med å bruke av usikkerhetsavsetningen er at det ikke er avsatt midler til usikkerhethåndtering. Det

¹²⁰ Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren, Forsvarsdepartementet (2019). PRINSIX Oppfølging av gjennomføringsoppdrag (GO).

[<https://www.fma.no/prinsix/prosjektmodell/prosjektstyring/oppfolging-av-og>]. Nedlastingsdato 26. januar 2024.

¹²¹ (B) Tertialrapporter Forsvarsmateriell 1/2021, 2/2021, 3/2021, 1/2022, 2/2022, 3/2022, 1/2023, 2/2023 og gradert vedlegg til årsrapport 2023.

¹²² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023, (B) intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

¹²³ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023, (B) intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

¹²⁴ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

betyr at hvis det tilføres ekstra midler til et prosjekt, så må det tas fra et annet prosjekt.¹²⁵ Dette omtales nærmere i punkt 5.2.3 og 6.4.2.

Ifølge Forsvarsdepartementet er den første styringsrammen ofte optimistisk og departementet anbefaler etatene om å tillegge de grove kostnadsestimatene en usikkerhetsfaktor på 40–100 prosent, avhengig av usikkerheten i prosjektet. Ifølge Forsvarsdepartementet er det mange som opplever at styringsrammer er for stramme. Selv om rammen i utgangspunktet er satt, ønsker departementet at Forsvaret tar kontakt før fullført alternativanalyse dersom de ser at rammen ikke holder. Dersom det er utfordrende å finne realistiske, fornuftige tiltak innenfor rammen, så må prosjektene gå i dialog med departementet for å finne en løsning. Erfaringen viser at den største økningen i kostnadsanslagene skjer under konseptvalgutredningen. Noen ganger endres rammen etter konseptfasen, men dersom økningen i styringsrammen i et prosjekt blir stor kan det få konsekvenser for andre prosjekter i porteføljen, som enten må få redusert ramme eller forskyves. Departementet har innført en rutine for endringshåndtering av rammen i forbindelse med konseptvalgutredningen.¹²⁶

Forsvarsmateriell trekker fram at det tar tid å behandle endringsanmodninger. Endringer som kan påvirke den samlede investeringsplanen, skal behandles av departementet. Dette betyr ofte stopp og start av prosjekter og omdisponering av ressurser, og kan føre til at prosjekter forsinkes.¹²⁷ I tertialrapporteringen fra Forsvaret i 2022 kommer det fram at det er fremmet flere avviks- og endringsanmodninger til Forsvarsdepartementet som ikke er besvart. Ifølge Forsvaret er den gjennomsnittlige behandlingstiden i departementet seks måneder. Forsinkelsene medfører at enkelte prosjekter stopper opp. Dersom prosjektene må stoppe opp og senere gjenopptas, vil dette kunne gi ytterligere kostnadsøkninger og forsinkelser i realisering av effekt.¹²⁸

Per februar 2024 har Forsvarsdepartementet en Excel-basert endringslogg med informasjon om totalt 73 prosjekter fordelt på eiendom, bygg og anlegg (48) og materiell (25) for perioden 2021–2023. 42 prosjekter er i kategori 1, 30 prosjekter er i kategori 2 og ett prosjekt er ikke kategorisert. Oversikten viser at de fleste prosjektene i loggen har et merbehov. Seks prosjekter har fått rammen redusert. Årsaker er flytting av midler til mer presserende behov, inndekning av merbehov på andre prosjekter eller at deler av prosjektet skal skilles ut som eget prosjekt.

Overføring til drift og godkjenning for bruk

I den siste delen av gjennomføringsfasen skal Forsvarsmateriell overføre materiellet til drift i Forsvaret. Før dette kan skje må driftsfasen være planlagt slik at Forsvaret er best mulig forberedt til å ta i bruk og forvalte materiellet. Ved overføring til drift skal Forsvarsmateriell legge fram dokumentene som ligger til grunn for overføringsprotokollen, blant annet en materielldriftsplan og teknisk- og forvaltningsmessig godkjenning.¹²⁹ Materielldriftsplanen er et verktøy til bruk i forvaltning av materiellsystemet, og gjelder for bruk, vedlikehold og forsyning mv. Grunnlaget for materielldriftsplanen skal utarbeides i konseptfasen og videreutvikles i investeringsens faser. Etter oppdatert informasjon fra Forsvaret skal Forsvarsmateriell sørge for å holde planen oppdatert fram til materiellet er avhendet.¹³⁰

Før materiellet kan overføres må Forsvaret gi godkjenning for bruk. Denne myndigheten er delegert til sjefene for de respektive forsvarsgrenene. Godkjenning for bruk forutsetter blant annet at myndighetskrav og krav til materiellsikkerhet gjenspeiles i bestemmelser og prosedyrer, at det er lagt til rette for effektiv og rasjonell materielldrift, at personell som skal bruke, vedlikeholde eller forvalte

¹²⁵ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

¹²⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

¹²⁷ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹²⁸ (B) Forsvarssjefens rapportering T3/2022, vedlegg K *porteføljestatusrapport*.

¹²⁹ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

¹³⁰ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

materiellet har fått opplæring, at operative begrensninger fra operativ fagmyndighet er ivaretatt og at det er beskrevet hvordan driftsansvaret er ivaretatt.¹³¹

Forsvarsmateriell viser til at overføring til drift ikke er én enkelt hendelse, men en omfattende prosess i dialog med Forsvaret som bruker. Prosessen kan påvirke gjennomføringstiden.¹³² Overføring til drift kan skje flere ganger i løpet av prosjektets varighet, eksempelvis som delleveranser av hovedmaterieell, reservedeler, understøttelseskontrakter, verkstedsutstyr og eiendom, bygg og anlegg, og disse delleveransene trenger ikke være sammenfallende i tid.¹³³

Både Forsvarets logistikkorganisasjon og Luftforsvaret peker på at overføring til drift ikke er det samme som at materiellet er fullt operativt.¹³⁴ For eksempel ble de første F-35-flyene levert i 2017, men full operativ evne vil ifølge Luftforsvaret etter planen først komme etter hovedleveransen av våpen omkring 2025.¹³⁵ Forsvarets logistikkorganisasjon påpeker at for bruker er overføring til drift ensbetydende med operativ bruk, men effektmålene nås ikke før alt er levert.¹³⁶

Ved overføring av materieell til drift støtter Forsvarets logistikkorganisasjon prosessen ved å kontrollere at materieell driftsplanen, komponent- og reservedelsbeholdning, og medfølgende driftsavtaler, er fullstendige og på plass. Forsvarets logistikkorganisasjon bidrar også i arbeidet med å etablere en vedlikeholds- og forsyningsløsning og støtter Forsvarsbygg i gjennomføringen av eventuelle EBA-tiltak.¹³⁷

Rapporteringen fra Forsvarsmateriell i undersøkelsesperioden viser at det har vært utfordringer og forsinkelser knyttet til overføring til drift. Noen av utfordringene som nevnes i rapporteringen er utfordringer knyttet til leverandører¹³⁸, reservedelstilgang¹³⁹, ferdigstilling av nødvendig dokumentasjon før overføring¹⁴⁰, ulike syn på oppfølging av restanser og mangler ved overføring¹⁴¹ og manglende driftsmidler i Forsvaret for materieell som skal overføres til drift.¹⁴²

I 2023 varierer rapporteringen fra Forsvarsmateriell om status på overføring til drift fra meget tilfredsstillende¹⁴³ til ikke tilfredsstillende¹⁴⁴. I årsrapporten for 2023 rapporterer Forsvarsmateriell om en positiv utvikling i overføring til drift, og at 104 av 127 planlagte leveransemilepæler er nådd.¹⁴⁵ Det pekes likevel på utfordringer med milepælen overføring til drift på grunn av varemangel, ressursmangel og utfordringer med SAP. Det vises også til bevisst nedprioritering av milepælen fordi nye oppdrag, inkludert donasjoner til Ukraina, må prioriteres høyere enn eksisterende oppdrag.¹⁴⁶

Forsvaret har tidligere rapportert at datagrunnlaget ikke gir et godt grunnlag for rapportering av overføring til drift innen materieell og IKT,¹⁴⁷ men at det jobbes med avklaringer og rutiner.¹⁴⁸ Forsvaret skriver i årsrapporten for 2023 at de har avsluttet et samarbeid med Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg for å avklare faseovergangen fra gjennomføringsfasen til avslutningsfasen og utarbeidet et forslag til nye rutiner for overføring til drift. Anbefalingen er sendt til Forsvarsdepartementet. Forsvaret rapporterer om en måloppnåelse på 80 prosent for overføring til drift i 2023, og mener at det

¹³¹ *Direktiv for materiellforvaltning*. Forsvarsmateriell (2018).

¹³² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹³³ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

¹³⁴ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

¹³⁵ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

¹³⁶ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

¹³⁷ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

¹³⁸ (B) Etatsstyringsmøte med Forsvarsmateriell 12. november 2020, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 1/2021, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 2/2022, (B) Forsvarsmateriells tertialrapport 3/2022, (B) Etatsstyringsmøte med Forsvarsmateriell 14. november 2023.

¹³⁹ (B) Etatsstyringsmøte med Forsvarsmateriell 12. november 2020, (B) Forsvarsmateriell. *Resultat- og kontrollrapport 3/2020*

¹⁴⁰ (B) Etatsstyringsmøte med Forsvarsmateriell 2. april 2020, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 3/2022.

¹⁴¹ (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 3/2021.

¹⁴² (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 3/2022.

¹⁴³ (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 1/2023.

¹⁴⁴ (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 2/2023.

¹⁴⁵ (B) Forsvarsmateriell (2024) *Gradert vedlegg til årsrapport 2023*.

¹⁴⁶ (B) Forsvarsmateriell (2024) *Gradert vedlegg til årsrapport 2023*.

¹⁴⁷ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 2023, vedlegg G *Porteføljestatusrapport*.

¹⁴⁸ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 2023 vedlegg F *Porteføljestatusrapport*.

gjør Forsvaret i stand til å ta i bruk nye materiellsystemer uten at forsinkelsene går ut over operativ evne.¹⁴⁹

Tidspunkt og forutsetninger for overføring til drift

Forsvarsmateriell og Forsvarets logistikkorganisasjon er ikke alltid enige om når materiellet er klart for overføring til drift og hva som bør være på plass før brukeransvarlig (grensjefen) kan godkjenne materiellet for bruk i Forsvaret. Dette kan forstås ut fra ulike roller og ansvar. Forsvarets logistikkorganisasjon, som har ansvar for vedlikehold og reservedeler, ønsker å utsette overføring til drift av materiell der ikke alle forutsetninger for drift er på plass. Forsvarsmateriell og Forsvaret ønsker ofte å overføre materiellet til drift, gjøre erfaringer og utnytte garantitiden til å avdekke eventuelle mangler og rette opp i restanser. Dette var tilfellet da det første kystvaktfartøyet skulle overføres til drift. Sjøforsvaret mente at det hadde vært mindre hensiktsmessig å ha KV Jan Mayen liggende i dokk nesten ferdig. Verftet var ferdig med sin del av jobben, og det var viktig at garantiløpet startet.¹⁵⁰ Maritime kapasiteter i Forsvarsmateriell presiserer at det er Sjøforsvaret som har driftsansvaret for fartøyene, og at Forsvarets logistikkorganisasjon skal støtte med de tjenestene som Sjøforsvaret bestiller. Vedlikehold av Jan Mayen-klassen skal i hovedsak støttes fra verft. Sjøforsvaret beskriver overføring til drift som en krevende prosess med mange tunge dokumenter og relativ lav erfaringskompetanse i begge etater. I og med at den normale levetiden for en fartøysklasse er 30–35 år, er det lenge mellom hver gang en overføring skjer.¹⁵¹ Se mer om anskaffelsen av kystvaktfartøy i punkt 4.5.

Utfordringene knyttet til milepælen overføring til drift handler også om regnskapsmessig overføring av materiell fra Forsvarsmateriell til Forsvaret i virksomhetsstyringsystemet (FIF), og om vesentlige data som gjelder materiellet (masterdata) som ikke blir tilgjengelig for Forsvarets logistikkorganisasjon.

Den regnskapsmessige overføringen av data har høy brukerterskel. Ifølge Forsvarsmateriell er prosessen omfattende, og man må ha god kompetanse og erfaring for å registrere korrekte data på riktig sted. Høy turnover i både Forsvarsmateriell og Forsvaret forsterker utfordringen. Konsekvensen er at overføring av materiell tar for lang tid. For Forsvarsmateriell gir dette negativt utslag på styringsparameteren *overføring til drift* som er rapportert som *mindre tilfredsstillende*. Ifølge Forsvarsmateriell har det også en operativ konsekvens for Forsvaret at materiellet ikke tas i bruk som planlagt. Det kan noen ganger være et dilemma om materiellet skal overføres med avvik og restanser, men samtidig er det ikke mange investeringer uten restanser. Spørsmålet ifølge Forsvarsmateriell er hvor mye restanser som er akseptabelt, også overfor leverandøren, for prosjekter kan ikke opprettholdes i årevis.¹⁵²

Den andre utfordringen handler om at masterdata om materiellet ikke følger med den regnskapsmessige overføringen til Forsvarets virksomhetsstyringsystem, SAP. Masterdata er informasjon om blant annet investeringens konfigurasjon, artikler, reservedeler, vedlikeholdsplaner, forsyningsrelasjoner og knytninger til kontrakter mm. Det er Forsvarsmateriell som har ansvar for å etablere materiellets masterdata i forbindelse med investeringen, og disse skal holdes oppdatert i materiellets levetid.¹⁵³ Forsvarets logistikkorganisasjon opplever at det også ved delleveranser ofte er restanser og avvik ved overføring av materiell til drift, og ser det som en utfordring at brukeransvarlig godkjenner materiellet for bruk uten at det er etablert tilstrekkelig logistikkstøtte.¹⁵⁴ For Forsvarets logistikkorganisasjon betyr manglende masterdata at de ikke vil være i stand til å levere logistikkunderstøttelse. Ifølge Forsvarets logistikkorganisasjon betyr også manglende eller mangelfulle vedlikeholdsplaner at Forsvaret ikke kan ivareta materiellet på en effektiv og forsvarlig måte. Dersom forbindelsen mellom vedlikeholdsplaner og materiellbehov for planlagte vedlikeholdsoppgaver

¹⁴⁹ (B) Forsvarets årsrapport 2023 – vedlegg C *Porteføljestatusrapport*.

¹⁵⁰ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

¹⁵¹ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

¹⁵² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹⁵³ E-post fra Forsvarets Logistikkorganisasjon med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, datert 7. mars 2024.

¹⁵⁴ (B) Intervju med Forsvarets Logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

mangler, gir dette et direkte utslag på leveringstid og leveringsevne. Manuelle rutiner benyttes for å kompensere for manglende masterdata.¹⁵⁵

Forsvarsmateriell viser til at de har jobbet med rutinene for overføring til drift, blant annet for å få prosessen til å starte tidligere. Dette inkluderer dialogen med bruker, og de blir større grad enn før enig med bruker om overføringen.¹⁵⁶

Forsvarsgrenene har noe ulike oppfatninger om hvordan overføring av materiell til drift fungerer. Hæren mener at overføring av materiell til drift stort sett går greit, med noen unntak. Noen ganger ønsker Forsvarsmateriell å overføre materiell før Hæren er klar, mens Hæren ønsker å sikre at all dokumentasjon er på plass før overføringen skjer.¹⁵⁷

Luftforsvaret og Sjøforsvaret viser til at det ofte er avvik og restanser ved materiell som overføres. Luftforsvaret opplyser at de før de gir godkjenning for bruk vurderer om materiellet er klart til bruk, og hvordan restrisikoen skal følges opp. Luftforsvaret mener at systemet for oppfølging av avvik ved overføring til drift er mangelfullt.¹⁵⁸ Ifølge Sjøforsvaret kan avvik og restanser være utstyr som mangler eller ikke virker, eller det kan være dokumentasjon som mangler. Sjøforsvaret ser ikke avvik og restanser ved overføring som problematisk i seg selv, men påpeker at det krever oppfølging fra Forsvarsmateriell og leverandør i etterkant. Sjøforsvaret vurderer om restansene og restrisikoen er akseptabel for å overta materiellet til drift. For Sjøforsvaret er det viktig å forstå avvikene, for å kunne avgjøre om avvikene kan aksepteres, og om det kan gis godkjenning for bruk. Det er ikke ideelt, men det løses som regel i dialog med Forsvarsmateriell. Både Luftforsvaret og Sjøforsvaret savner et felles virksomhetsstyringssystem i sektoren som bedre understøtter investeringsvirksomheten og legger til rette for samhandling og informasjonsutveksling mellom Forsvaret, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg.¹⁵⁹

Forsvarsstaben viser til at det er grensjefene som godkjenner om overføring til drift kan skje når Forsvarsmateriell mener at materiellet er klart. Overføring kan skje selv om det er avvik og restanser, knyttet både til materiellet og dokumentasjon. Forsvarsstaben mener samtidig at det ikke er tilfredsstillende at data fortsatt mangler fra leverandøren når Forsvarsmateriell og Sjøforsvaret har godkjent to av tre kystvaktfartøy for bruk.¹⁶⁰

Oppfølging av mangler og avvik

En utfordring med overføring til drift er oppfølging av restanser og avvik. Ifølge Sjøforsvaret avsluttes ikke nødvendigvis et investeringsprosjekt med at materiell blir overtatt. Ved overføring til drift er det nesten alltid avvik og restanser som krever oppfølging. Disse skal være loggført i overføringsprotokollen og følges i etterkant opp mot Forsvarsmateriell og leverandør slik at avvik følges opp og kvitteres ut.¹⁶¹

I 2023 ble de nye kystvaktfartøyene KV Jan Mayen og KV Bjørnøya overført til drift, begge med restanser som må følges opp. KNM Maud¹⁶², som ble overført til Sjøforsvaret sommeren 2019, hadde også mange avvik og restanser. I tiden etter overføring ble det dessuten avdekket en rekke feil og mangler ved fartøyet, som ga ytterligere forsinkelser før det kunne settes i operativ drift.

Forskningsprogrammet Concept og FFI evaluerte i 2023 gjennomføringsfasen i anskaffelsen av Maud, og vurderte at prosjektet har levert noe over gjennomsnittet på produktivitet, målt på kostnad, kvalitet og tid, selv om prosjektet var forsinket med mer enn to år. Rapporten konkluderer med at fartøyet har

¹⁵⁵ E-post fra Forsvarets Logistikkorganisasjon med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, datert 7.mars 2024.

¹⁵⁶ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹⁵⁷ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023.

¹⁵⁸ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

¹⁵⁹ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

¹⁶⁰ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

¹⁶¹ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

¹⁶² P2513 *Logistikk og støttefartøy*.

den kvaliteten og funksjonaliteten som skal til for å nå alle effektmålene, men påpeker at det fortsatt er svakheter ved kvaliteten på fartøyet.¹⁶³

Både Forsvarsmateriell og Forsvaret fant det hensiktsmessig å overføre KNM Maud til drift selv om Sjøforsvaret overtok fartøyet med en lang restanseliste. Perioden etter overtakelsen ble preget av store utfordringer. Ifølge Sjøforsvaret gjenstår fortsatt betydelige restanser og avvik i forhold til kravene til fartøyet. Dette gjør at Sjøforsvaret høsten 2023 vurderer at prosjektets effektmål ikke er nådd. I tillegg til restansene i overføringsprotokollen dukket det opp en rekke nye avvik gjennom de første driftsårene til fartøyet. Konsekvensene av alle avvikene og restansene er at flere seilaser er blitt kansellert, redusert operativ evne og lavere operativ tilgjengelighet enn planlagt. For å prøve å løse avvikene har Sjøforsvaret i 2023 anmodet oppdragsgiver (Forsvarsdepartementet) om å få benytte usikkerhetsavsetningen til prosjektet.¹⁶⁴ Forsvarsstaben bekrefter at KNM Maud ble overtatt av Sjøforsvaret før fartøyet var klart, og at det har blitt kostbart for Forsvaret.¹⁶⁵

Forsvarsdepartementet uttaler at det var større utfordringer med overføring til drift før enn nå. Ifølge departementet er overføring til drift tydelig regulert, men tertialrapporteringen viser at det gjenstår noen utfordringer. Departementet følger opp utfordringene i styringsdialogen med Forsvarsmateriell. Ellers viser departementet til at det pågår et arbeid med å få til en mer smidig prosess ved overføring av materiell til drift, blant annet er rutinen knyttet til overføring til drift til vurdering.¹⁶⁶

4.1.6 Avslutningsfasen

Hensikten med avslutningsfasen er å avslutte overføringen til drift og terminere prosjektet med tilhørende avslutningsaktiviteter. Avslutningsfasen skal sikre at prosjektene avsluttes på en kontrollert og styrt måte.¹⁶⁷ I denne fasen skal prosjektlederen utarbeide en termineringsrapport for å avslutte prosjektets leveranser og gjøre rede for prosjektets økonomi og prosjektets oppnåelse av resultatmålene for tid, kostnad og ytelse.¹⁶⁸

Ifølge Forsvarsstaben bør termineringsrapporten utarbeides og prosjektet termineres snarest etter at garantiperioden er utløpt, slik at prosjektet kan lukkes. Forsvarsstaben viser imidlertid til at det er flere prosjekter, som ikke har hatt aktivitet på flere år, men hvor Forsvaret ikke har mottatt termineringsrapport.¹⁶⁹

Forsvarsmateriell bekrefter at å skrive termineringsrapporter blir nedprioritert i en travel hverdag med ressursutfordringer. For Forsvarsmateriell er formålet med termineringsrapporten å få prosjektet ut av porteføljen og lære av erfaringer. Det kan ta opptil to år fra et prosjekt er overført til drift til termineringsrapporten er godkjent. Inntil da anses prosjektet å «levere». Det betyr at Forsvarsmateriells portefølje vokser så lenge prosjekter ikke termineres.¹⁷⁰ Termineringsrapportene og oppnåelse av resultatmål er nærmere omtalt i punkt 5.2.

På bakgrunn av termineringsrapporten skal Forsvaret utarbeide en erfaringsrapport. Erfaringsrapporten tar utgangspunkt i gjennomføringsoppdraget og gjør rede for om *effektmålene* er nådd.¹⁷¹ Nærmere om erfaringsrapport og måloppnåelse av effektmål i punkt 5.3.

Forsvarsdepartementet opplyser at avslutningsfasen skal skilles ut som en egen fase i rapporteringen, for å få tydeliggjøre hvor lenge både avslutningsfasen med overføring til drift og termineringsprosessen varer. I PRINSIX er det allerede definert en egen avslutningsfase, men ifølge departementet skal det defineres en ny hovedmilepæl for når prosjektets siste leveranse er overført til

¹⁶³ Forskningsprogrammet Concept og FFI. (2023). *Evaluering av nytt logistikk- og støtte-fartøy (KNM Maud)*.

¹⁶⁴ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

¹⁶⁵ (B) Intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023.

¹⁶⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

¹⁶⁷ [<https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/avslutningsfase>]. Nedlastingsdato 5. februar 2024.

¹⁶⁸ Prinsix [<https://www.fma.no/prinsix/maler/avslutningsfase-maler>]. *Mal for termineringsrapport*. Nedlastingsdato 2. februar 2024.

¹⁶⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

¹⁷⁰ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022, (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹⁷¹ PRINSIX Dokumentmaler for avslutningsfasen [<https://www.fma.no/prinsix/maler/avslutningsfase-maler>]. Nedlastingsdato 2. februar 2024.

drift og signert mottatt. Dette medfører at prosjektet da går inn i en ny fase med drift og eventuell behandling av reklamasjoner, samt utarbeidelse av termineringsrapport.¹⁷²

Det går fram av rapporteringen fra Forsvaret i 2023 at datagrunnlaget ikke gir et godt nok grunnlag for å rapportere om milepælen overføring til drift. Rapporteringen fra Forsvaret 2. tertial 2023 viser at Forsvarsstaben, Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg arbeider med å avklare overgangen fra gjennomførings- til avslutningsfasen. Det er enighet om at faseovergangen defineres av milepælen overføring til drift. Det er imidlertid ikke utarbeidet endelige forslag til rutiner.

4.2 Personell og kompetanse til planlegging og gjennomføring av materiellprosjekter

Undersøkelsen viser at det er stort behov for personell og kompetanse i materiellprosjektene. I korte trekk mangler Forsvarsmateriell personellressurser og Forsvaret prosjektkompetanse. Arbeidet med konseptvalgutredninger er et område som peker seg ut som en flaskehals på grunn av personell- og kompetanseutfordringer.

4.2.1 Personell og kompetanse i Forsvarsmateriell

Organisering av prosjektene

Materiellprosjektene blir ledet av en av Forsvarsmateriells kapasiteter: landkapasiteter, maritime kapasiteter, luftkapasiteter, IKT-kapasiteter eller programorganisasjonen Mime/MAST, med støtte fra investeringsavdelingen. Investeringsavdelingen står for rådgivning, kvalitetssikring, kontraktsrevisjon og kostnadsanalyser for kapasitetene, samt juridisk bistand.¹⁷³

Prosjektene ledes av en prosjektleder, som har ansvar for framdrift, kostnader, ytelse og rapportering. Prosjektene har ulikt omfang og kompleksitet, og organiseres ulikt. Prosjektets størrelse avgjør antall prosjektmedarbeidere. De minste prosjektene består av en prosjektleder, en teknisk koordinator og en merkantil saksbehandler. I de større prosjektene kan langt flere personer være tilknyttet prosjektteamet. Prosjektledere for små prosjekter kan ha ansvar for flere prosjekter samtidig.¹⁷⁴

Mangel på personell

De to siste årene har Forsvarsmateriell i hovedsak rapportert «mindre tilfredsstillende» *oppnåelse av resultatmålet framskaffelse av materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse*. Dette omtales nærmere i punkt 6.3.2 og 7.5. I rapporteringen pekes det på ulike risikoer for og årsaker til dårlig måloppnåelse, men en årsak som går igjen er ubalanse mellom oppdrag og ressurser.¹⁷⁵

Forsvarsdepartementet opplyser at de har økt driftsbudsjettene til Forsvarsmateriell for at de skal kunne ansette mer personell.¹⁷⁶ Forsvarsmateriell har ansatt mange nye medarbeidere og vil ansette flere, og har fremmet behov for ytterligere personellressurser for å forbedre gjennomføringsevnen.¹⁷⁷

Forsvarsmateriell gir samtidig uttrykk for at det er krevende å rekruttere og beholde kompetanse. Virksomheten har årlig turnover på om lag ti prosent. I desember 2022 opplyste Forsvarsmateriell i intervju at de skulle øke antall ansatte med 80 i 2023 og 50 i 2024. I november 2023 oppga de at virksomheten hadde rekruttert godt, men på grunn av at mange ansatte hadde sluttet, og at flere eldre medarbeidere hadde gått av med pensjon, lå de langt bak ambisjonen for 2023 om økningen av

¹⁷² Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

¹⁷³ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

¹⁷⁴ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023, (B) intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023, (B) intervju med luftkapasiteter 22. juni 2023.

¹⁷⁵ (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 2/2023, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 1/2023, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 3/2022, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 2/2022, (B) Forsvarsmateriell tertialrapport1/2022.

¹⁷⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

¹⁷⁷ (B) Forsvarsmateriell tertialrapport 2/2023.

personell. Forsvarsmateriell peker også på at kompetansen forsvinner når ansatte slutter. I tillegg til arbeidet med å rekruttere nye ansatte, kommer det en kostnad knyttet til opplæring.¹⁷⁸

For å håndtere gapet mellom oppgaver og personellressurser har Forsvarsmateriell iverksatt tiltak, blant annet (ned)prioritering av oppgaver knyttet til terminering, leie av konsulenter og kompetansetiltak. Forsvarsmateriell har også sagt nei til noen nye prosjekter. Forsvarsmateriell viser til at flere store prosjekter skal gjennomføres de neste årene, og at planrammene for investeringsporteføljen vil øke framover. Det er derfor viktig at ressursene til å gjennomføre prosjektene tilpasses det økte investeringsomfanget. Det er ifølge Forsvarsmateriell en risiko for at de ikke vil klare å omsette framtidige investeringsmidler med dagens ressursituasjon.¹⁷⁹

Forsvarsmateriell har rundt 30 prosent militært ansatte. Ambisjonen er en fordeling på 20 prosent militære og 80 prosent sivile. Forsvarsmateriell ønsker en rotasjonsordning for militære i Forsvarsmateriell og Forsvaret, slik at de får «fersk» fagmilitær kompetanse inn i Forsvarsmateriell, og at de som er brukeransvarlige i Forsvaret får kompetanse på prosjektgjennomføring. En slik rotasjonsordning kan løses gjennom de militære tilsetningsrundene, og kan motiveres gjennom å stille krav i kunngjøringsteksten om tidligere tjeneste innenfor investering i henholdsvis Forsvarsmateriell eller Forsvaret.¹⁸⁰

FFI undersøkte i 2020 personell- og kompetansebehovet i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter med utgangspunkt i prosjektenes bemanningsplaner. Rapporten viser at det er store forskjeller i hvor ressurskrevende det er å gjennomføre prosjektene. FFI undersøkte 155 prosjekter og fant at ressursbehovet varierte fra 2–6 årsverk per år i de fleste prosjektene, til 40 årsverk per år i de største prosjektene. Rapporten peker også på at behovet for personellressurser fra Forsvarsmateriell, som forventet, ser ut til å øke med prosjektenes økonomiske størrelse og prosjektperiode. Rapporten finner ikke den samme sammenhengen når det gjelder behovet for ressurser fra Forsvaret, bortsett fra i de aller største prosjektene. Undersøkelsen peker også på at ressursbehovet for gjennomføring av investeringsprosjekter undervurderes. Dette kan føre til dårligere framgang i prosjektene og høyere arbeidspress for den enkelte medarbeider.¹⁸¹

Forsvarsmateriell opplyser at det varierer hvilken type kompetanse det er mangel på i de ulike kapasitetene. Generelt er det mangel på teknisk kompetanse, prosjektkompetanse og merkantil kompetanse. Landkapasiteter har behov for å styrke kompetansen på alle de tre områdene. Maritime kapasiteter mangler spesielt teknisk kompetanse og prosjektledelse. Dette skyldes at verftsindustrien etterspør samme kompetanse. Innenfor luftkapasiteter blir luftdyktighet alltid prioritert høyt, og mangelen på denne kompetansen kan gå ut over evnen til å gjennomføre prosjekter.¹⁸²

Alle kapasitetene i Forsvarsmateriell oppgir at det er vanskelig å rekruttere og beholde medarbeidere. Luftkapasiteter viser til at den kompetansen de etterspør hos prosjektledere er mangelvare, og at den er etterspurt også i sivil sektor. Konkurransen om kompetanse skaper også en utfordring for lønnsnivået internt. Søkere til stillinger i prosjektavdelingen rekrutteres ofte fra andre steder i Forsvarsmateriell, og da oppstår det nye ledige stillinger som må fylles. Luftkapasiteter viser til at kostnaden ved å miste kompetanse er høy, da det tar mange år å bygge opp relevant erfaring. Det er derfor viktig å beholde kompetansen over et kritisk minimum. Maritime kapasiteter opplyser at de ansatte 70 nye medarbeidere i prosjektavdelingen i 2023, men samme år sluttet 50. Disse har enten startet i sivile jobber, eller i Sjøforsvaret eller har gått av med pensjon. Alle kapasitetene er avhengige av å leie inn konsulenter og tidligere ansatte på pensjonistvilkår.¹⁸³

¹⁷⁸ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022, (B) intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹⁷⁹ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹⁸⁰ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

¹⁸¹ Waage og Lien. (2020). *Personell og kompetanse i Forsvarets materiellprosjekter – analyser av personellbehovet i bemanningsplaner*. FFI-rapport 20/02132.

¹⁸² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

¹⁸³ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023, (B) intervju med luftkapasiteter 22. juni 2023, (B) intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

I årsrapporten for 2023 oppgir Forsvarsmateriell at bemanningen på investeringsområdet i 2023 er styrket med 45 årsverk. Styrkingen vil fortsette i 2024. Innleie vil likevel fortsatt være et nødvendig supplement inntil rekrutteringsplanen er realisert.¹⁸⁴

4.2.2 Personell og kompetanse i Forsvaret

Forsvarets rolle i investeringsprosjektene

Forsvaret har rollene som prosjekteier og brukeransvarlig i investeringsprosjektene. Rollen som prosjekteier fikk Forsvaret i forbindelse med de nye retningslinjene for investeringer i 2020. Rollen innebærer å gi oppdrag, følge opp prosjektene, håndtere avvik og endringer, og gjennom dialog med Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg sikre at prosjektene har de nødvendige rammebetingelsene for å lykkes.¹⁸⁵ Med rollen fulgte også ansvaret for å gjennomføre konseptvalgutredninger på oppdrag fra Forsvarsdepartementet. Forsvaret skal planlegge og bemanne konseptfasen med eget personell og med avtalt støtte fra andre etater.¹⁸⁶

Rollen som brukeransvarlig innebærer å ivareta Forsvarets behov som bruker, og støtte prosjekteier og prosjektansvarlig med å utarbeide dokumentasjon i prosjektet. Brukeransvarlig skal også støtte innføringen av prosjektets leveranser i Forsvaret og påse at mottakende avdelinger er forberedt og har kompetanse til å ta leveransene i bruk. Prosjekteier og brukeransvarlig kommer ofte fra samme forsvarsgren, men har adskilte roller i prosjektgjennomføringen.¹⁸⁷ Ifølge Forsvarsdepartementet er prosjekteiers rolle å representere departementets og virksomhetens overordnede behov for utviklingstiltaket.¹⁸⁸

Forsvarets kapasitet og kompetanse

For Forsvaret har ansvaret for konseptvalgutredninger ført til behov for å bygge kapasitet og ny kompetanse. Forsvarsdepartementet har i tildelingsbrevet pålagt Forsvarsmateriell å gi Forsvaret tilfredsstillende og nødvendig bistand i konseptfasen, og å levere underlag og delprodukter til konseptvalgutredning i henhold til framdriften som er avtalt med prosjekteier.¹⁸⁹ Forsvaret rapporterer imidlertid at Forsvarsmateriell har utfordringer med å støtte produksjonen av konseptvalgutredninger.¹⁹⁰ Forsvarsmateriell rapporterer på sin side at det er krevende å ivareta Forsvarets stadig økende behov for bistand til å produsere beslutningsunderlag i konseptfasen og samtidig opprettholde egen produksjon av sentralt styringsdokument i forprosjektfasen.¹⁹¹

Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret peker på at kapasiteten til å utarbeide konseptutredninger er en utfordring, og at dette fører til forsinkelser.¹⁹² Hæren uttaler at det var startproblemer knyttet til kapasitet og kompetanse da Forsvaret overtok ansvaret for konseptfasen og utarbeidelse av konseptvalgutredninger i 2020, men at dette er bedret. Forsvarsmateriell har hatt noen utfordringer med å støtte Hæren i å utarbeide konseptvalgutredninger, men dette har bedret seg.¹⁹³

Forsvarsstaben viser til at det har tatt tid å bygge kapasitet og kompetanse til å utarbeide konseptvalgutredninger. Dette gjelder også for forsvarsgrenene, som i hovedsak gjennomfører utredningene. Det er metodisk krevende å utarbeide konseptvalgutredninger, inkludert samfunnsøkonomiske analyser, og Forsvaret er avhengig av å benytte eksterne ressurser, enten fra Forsvarsmateriell, Forsvarets forskningsinstitutt eller utenfor sektoren. Det utarbeides konseptvalgutredninger på stadig nye fagområder. Det betyr at det ofte er nye personer involvert. Det

¹⁸⁴ Forsvarsmateriell, *Årsrapport 2023* og (B) vedlegg til *Årsrapport 2023*.

¹⁸⁵ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

¹⁸⁶ *Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2016).

¹⁸⁷ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

¹⁸⁸ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

¹⁸⁹ Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell for 2022.

¹⁹⁰ (B) Forsvarssjefens rapportering T1/2023, vedlegg G *Porteføljestatusrapport*.

¹⁹¹ (B) Forsvarsmateriells rapportering T1/2021.

¹⁹² (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

¹⁹³ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023.

gjør det utfordrende å bygge opp metodekompetanse som kan gjenbrukes. Forsvarsstaben viser til at Forsvaret har mange dyktige ansatte, men de har ikke den kompetansen som kreves for konseptvalgutredninger. Det er også en utfordring for kompetansebyggingen at militært personell roterer til ny stilling etter 3–5 år.¹⁹⁴ Forsvarsdepartementet viser til at det er etatsjefene som er ansvarlige for at personellet i deres respektive etater innehar riktig kompetanse, og for at egen kompetansebeholdning brukes mest mulig hensiktsmessig.¹⁹⁵

Forsvaret har i perioden 2021–2023 gjennomgående rapportert at kapasiteten har vært en begrensende faktor for utarbeidelse av konseptvalgutredninger, men også for utarbeidelse av funksjonelle behov og krav til sentralt styringsdokument.¹⁹⁶

Forsvarets logistikkorganisasjon gir prosjektstøtte i alle fasene av investeringsprosessen, og i overgangen mellom fasene. Både i konseptfasen og i forprosjektfasen koordinerer og fremmer Forsvarets logistikkorganisasjon krav og behov, og støtter arbeidet med logistikkdokumentet.¹⁹⁷ Det går fram av rapporten fra FFI om personell og kompetanse i materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret at Forsvarets logistikkorganisasjon er den største bidragsyteren når det gjelder støtte.¹⁹⁸

Forsvarsdepartementet viser til at Forsvarets utfordringer med gjennomføring av konseptvalgutredninger er beskrevet i tertialrapporteringen og fulgt opp i styringsdialogen.¹⁹⁹

4.3 Avhengigheter mellom prosjekter

Mange prosjekter er avhengig av hverandre for at materiellet skal få full effekt. Det kan være avhengigheter både mellom materiellprosjekter, og mellom materiellprosjekter og prosjekter som skal tilføre eiendom, bygg og anlegg (EBA).

4.3.1 Materiellprosjekter som er avhengige av hverandre

Luftforsvaret viser til avhengigheter mellom flere pågående luftvernprosjekter og prosjekter som har grensesnitt og overlapp med funksjonsområder i luftvern. Det gjelder både nyanskaffelser, oppgraderinger og gjenanskaffelser etter donasjoner til Ukraina. Prosjektene er i ulike faser, har høy grad av avhengighet og likelydende effektmål, og utgjør til sammen totalløsningen i luftvernet. Ifølge luftforsvaret må disse prosjektene koordineres tett for å oppnå best mulig operativ evne innenfor tildelte styringsrammer. Endringer i ett prosjekt får konsekvenser for de andre.²⁰⁰

¹⁹⁴ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

¹⁹⁵ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

¹⁹⁶ (B) Forsvarssjefens rapportering for 2021–2023.

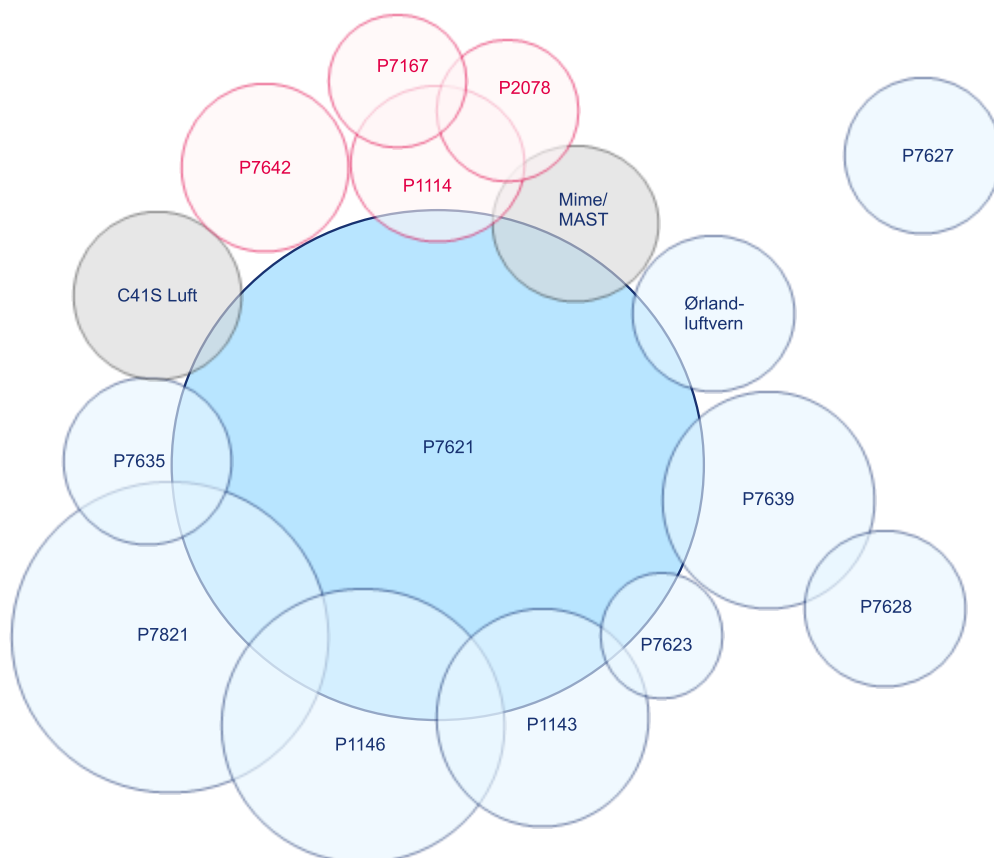
¹⁹⁷ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

¹⁹⁸ Waage og Lien (2020) *Personell og kompetanse i Forsvarets materiellprosjekter– analyse av personellbehovet i bemanningsplaner*. FFI-rapport 20/02132.

¹⁹⁹ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

²⁰⁰ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

Figur 6 Avhengigheter mellom luftvernprosjekter



Kilde: Luftforsvaret

Figur 6 viser 16 luftvernprosjekter og prosjekter og programmer med grensesnitt til luftvern. Luftforsvaret oppgir at ni av luftvernprosjektene i figuren har gjensidige avhengigheter, men er i ulike faser, fordelt på konseptfase, forprosjektphase og gjennomføringsfase.²⁰¹

Luftforsvaret oppgir at det er særlig stor avhengighet mellom P7621 *Bakkebasert luftvern* og P7821 *Erstatning MSAM for NASAMS*. P7621 skal i all hovedsak anskaffe våpensystemet NASAMS, mens P7821 skal anskaffe ammunisjon (missiler) til våpensystemet. Disse to prosjektene er nå i ulike faser. Ifølge Luftforsvaret og luftkapasiteter vil ubalanse mellom disse to prosjektene gi redusert effekt inntil begge prosjektene er ferdigstilt.²⁰²

Forsvaret rapporterer i tredje tertial 2022 at NASAMS-systemet oppgraderes og utvikles gjennom en rekke investeringsprosjekter med gjensidige avhengigheter. Det er avvik i forhold til den fastsatte milepælsplanen i de fleste av prosjektene, og det er risiko for forsinkelser i leveransene.²⁰³

I årsrapporten for 2023 rapporterer Forsvaret at den anbefalte løsningen i konseptvalgutredningen for P7621 *Bakkebasert luftvern* er revurdert på grunn av donasjon av luftvernmateriell til Ukraina, og beslutninger om oppgraderinger og anskaffelser i flere andre prosjekter.²⁰⁴

En måte å ivareta avhengigheter mellom prosjekter på, er å samle dem i programmer, slik det for eksempel er gjort med IKT-investeringsprosjekter i programmene Mime og MAST. Forslag til ny

²⁰¹ (B) Presentasjon fra intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

²⁰² (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023, (B) intervju med luftkapasiteter 22. juni 2023, (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 3 2022.

²⁰³ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 3 2022.

²⁰⁴ Forsvarets årsrapport 2023, (B) vedlegg C *Porteføljestatusrapport*.

langtidsplan viser til at det i 2024 skal «oprettes et eget program i forsvarssektoren som skal ha et helhetlig ansvar for at de samlede effektene av de ulike luftvernprosjektene og utviklingsløpene realiseres», med de forutsetningene som langtidsplanen legger til grunn.²⁰⁵



Foto: Ole Andreas Vekve / Forsvaret.

Bildet ovenfor viser Luftvernartillerister som laster øvingsmissil.

Forsvarsstaben opplyser at i perioden 2016–2024 har investeringer i luftvern vært budsjettert med ca.10 milliarder kroner, men at omsetningen av ulike årsaker har vært mye lavere. Luftvern har ifølge Forsvarsstaben vært nedprioritert i porteføljen.²⁰⁶ Krigen i Ukraina har vist at luftvern er avgjørende for å beskytte både militære og sivile, og luftvern er nå ett særlig prioritert investeringsområde.

4.3.2 Materiellprosjekter som er avhengig av EBA-prosjekter

Materiellprosjekter er ofte avhengige av eiendom, bygg og anlegg (EBA) for å få full effekt. En vanlig utfordring er at EBA-prosjekter blir ferdigstilt for sent i forhold til materiellprosjektene. Det gir både praktiske og økonomiske konsekvenser, og kan gå ut over den operative effekten til materiellinvesteringen. I budsjettproposisjonen for 2024 pekte regjeringen på at strukturutviklingen i Forsvaret er omfattende. Det skyldes blant annet at enkeltelementer som materiell, personell og kompetanse, IKT og EBA må utvikles slik at de er tilgjengelig parallelt og til samme tid.²⁰⁷

Forsvarsstaben viser til at behovet for EBA skal vurderes i konseptfasen, men at det ikke alltid blir gjort. Når behovet for EBA senere avdekkes kan det by på utfordringer å få disse prosjektene inn i investeringsplanen.²⁰⁸

Et eksempel på et materiellprosjekt som er avhengig av etablert EBA er de nye maritime overvåkingsflyene P2047 *P-8 Poseidon*). Ifølge Luftforsvaret er alle fem flyene levert, men hangarene

²⁰⁵ Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.*

²⁰⁶ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²⁰⁷ Prop. 1 S (2023–2024). *Forsvarsdepartementet.*

²⁰⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

som flyene skal stå i er nesten to år forsinket. I påvente av dette er det anskaffet teltgarasjer for flyene og satt opp to plasthaller til vedlikehold.²⁰⁹

Det permanente MPA-bygget på Evenes har planlagt overlevering til Forsvaret i august 2025.²¹⁰ Det vil si at Luftforsvaret må bruke ressurser på midlertidige løsninger på grunn av dårlig samordning mellom prosjektene.²¹¹ Forsvarsbygg fikk i oppdrag å gjennomføre tiltaket innenfor en ramme på 104 millioner kroner. I 2021 måtte rammen økes til 118 millioner kroner på grunn av forhold som prosjektet tidligere ikke hadde tatt høyde for.²¹²

Forsvarsstaben og Luftforsvaret trekker fram P2078 *Sensorer for militær luftromsovervåking* som eksempel på gjensidig avhengighet mellom et materiellprosjekt og et EBA-prosjekt. Prosjektet som skal videreføre Forsvarets evne til å overvåke norsk og tilstøtende luftrom gjennom å anskaffe nye sensorer som dekker framtidige behov, er avhengig av at infrastrukturen er på plass før radarene kan tas i bruk. Luftforsvaret viser til at dette er et stort prosjekt, som har tatt veldig lang tid, og at det har vært endringer underveis både i kostnadsomfang og i sikkerhetspolitiske omstendigheter.²¹³

En årsak til manglende samordning av materiell- og EBA-prosjekter kan ifølge Forsvarsstaben være at det i mindre grad gjennomføres totalprosjekter som omfatter både materiell og EBA. I stedet håndteres materiell og EBA som separate prosjekter i to forskjellige etater. Dette gjør det mer komplekst å håndtere avhengighetene. I mange tilfeller er EBA-prosjektene avhengig av konkret informasjon om materialet, men denne informasjonen kommer gjerne sent i planleggingen av materiellprosjektet.²¹⁴

Forsvarsstaben viser til at Forsvarsdepartementet har uttrykt klare forventninger til at Forsvarsstabens investeringsavdeling ivaretar avhengigheter mellom materiell og EBA, og har oppmerksomhet på avhengigheter i sin prosjekteierrolle. Forsvarsstaben har delegert til forsvarsgrenene å være totalprosjektkoordinator.²¹⁵ Totalprosjektkoordinatoren skal dekke alle sider av anskaffelsen, både materiell, EBA, IKT, personell, utdanning og organisasjon, og er Forsvarets kontaktpunkt inn mot Forsvarsmateriell i investeringsprosessen.²¹⁶

Forsvarsstaben har en forventning til at Forsvarsmateriell håndterer avhengigheter mellom ulike materiellprosjekter, og at Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg samarbeider om avhengigheter mellom materiellprosjekter og EBA-prosjekter.²¹⁷ Forsvarsstaben har tidligere pekt på mangelfull dialog mellom Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg som en utfordring.²¹⁸ Forsvarsmateriell mener imidlertid at samarbeidet mellom etatene er blitt mye bedre i senere tid.²¹⁹

Forsvarsdepartementet opplyser at der det er klare avhengigheter mellom materiell og EBA, er det stilt krav i malen for konseptvalgutredning, samt i oppdrag og brev til Forsvarsstaben, om at materiell- og EBA-behovet skal utredes i sammenheng og utvikles til helhetlige alternativer. Sammenhengen mellom eksisterende materiell eller EBA og nye investeringstiltak i form av grensesnitt og realisering av helhetlige løsninger skal ivaretas av Forsvarsmateriell som fagmyndighet for materiell og av Forsvarsbygg som fagmyndighet for EBA.²²⁰

²⁰⁹ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

²¹⁰ (B) Vedlegg C til Forsvarets årsrapport 2023, *Porteføljestatusrapport*.

²¹¹ (B) Intervju med Luftkapasiteter 22. juni 2023.

²¹² (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 2021.

²¹³ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023, (B) intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²¹⁴ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²¹⁵ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²¹⁶ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

²¹⁷ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²¹⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023.

²¹⁹ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

²²⁰ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

4.4 Valg av anskaffelsesform

4.4.1 Definisjon av hyllevare, tilpasningsprodukt og utviklingsprodukt

Både i den foregående- og den nåværende langtidsplanen for forsvarssektoren, har det vært en uttalt ambisjon å øke andelen kommersielt tilgjengelig og ferdigutviklet materiell og unngå kostnadsdrivende utviklingsprosjekter.²²¹ Ambisjonen gjenspeiles i tildelingsbrevene til Forsvarsmateriell for årene 2021–2023 og i tildelingsbrevet til Forsvaret for 2023. I *Nasjonal forsvarsindustriell strategi* går det fram at kjøp av ferdigutviklet materiell er en hovedregel.²²² Målet om å anskaffe mer hyllevare, og likt materiell som våre allierte, er også slått fast i forslaget til ny langtidsplan for 2025–2036.²²³

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har utviklet følgende definisjoner av hyllevare, tilpasningsprodukt og utviklingsprodukt.

- **Hyllevare** er ferdig utviklet materiell med en eksisterende produksjonslinje. Tilpasningene på materialet må begrense seg til mindre enn 10 prosent av de totale anskaffelseskostnadene.
- **Tilpasningsprodukt** er en hyllevare der det i prosjektet er gjort tilpasninger ut over 10 prosent av anskaffelseskostnadene. Det kan ikke være utviklingskostnader knyttet til anskaffelsen av produktet. Dersom tilpasningene utgjør 90 prosent eller mer av de totale anskaffelseskostnadene, regnes materialet som et utviklingsprodukt.
- **Utviklingsprodukt** er definert som et produkt der det har vært teknologisk utvikling i forbindelse med prosjektet, og/eller der produktet ikke finnes i bruk og mangler eksisterende produksjonslinje.²²⁴

4.4.2 Hyllevare

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har i en rekke undersøkelser sett på materiellanskaffelser i Forsvaret, inkludert anskaffelsesform. I en rapport fra 2018 viser FFI til at prosjekter som anskaffer utviklingsprodukter, er mer forsinket enn prosjekter som anskaffer hyllevare og tilpasningsprodukter. Hyllevarekjøp reduserer usikkerhet knyttet til leveringstidspunkt, fordi hyllevare kommer fra en eksisterende produksjonslinje, og produsenten kan beregne tidsbruk med bakgrunn i tidligere leveranser.²²⁵ I en FFI-rapport fra 2020 viser FFI til at det er om lag like mange hyllevareprosjekter som utviklingsprosjekter målt i antall. Samtidig utgjorde utviklingsprosjektene nær fire ganger så mye som hyllevareprosjektene målt i styringsrammer.²²⁶

I en FFI-rapport fra 2024 kommer det fram at andelen hyllevareprosjekter av totalt antall prosjekter har økt noe sammenliknet med tidligere undersøkelser. I 2023 var andelen hyllevareprosjekter 41 prosent, sammenliknet med 36 prosent i 2019 og 27 prosent i 2015. FFI konkluderer med at utviklingen er i tråd med ambisjonene om å øke andelen hyllevareprosjekter, og at tilgang på hyllevare og økende søkelys på kjøp av hyllevare kan være mulige årsaker. Samtidig peker FFI på at tilfeldigheter kan ha påvirket resultatene. Det kommer også fram i rapporten at målt som andel av den totale styringsrammen, utgjør hyllevareprosjekter 15 prosent i 2023, sammenliknet med 20 prosent i 2019 og 17 prosent i 2015, altså en nedgang sammenliknet med tidligere.²²⁷

Ifølge Forsvarsstaben er en produksjonslinje hos en produsent av militært materielltilpasset en kontrakt og ikke et marked. Skal det norske Forsvaret unngå utviklingsprosjekter med tilhørende utviklingskostnader, er det viktig å få inn bestillinger på eksisterende produksjonslinjer. Produsenter

²²¹ Prop. 151 S (2015–2016). *Kampkraft og bærekraft*, Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar– vilje til beredskap*, Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*.

²²² Meld. St. 17 (2020–2021). *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar*.

²²³ Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*.

²²⁴ Berg og Waage. (2020). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvare – øker andelen hyllevarekjøp?* FFI-rapport 20/03147.

²²⁵ Presterud, Øhrn, Waage og Berg. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport 18/00231.

²²⁶ Berg og Waage. (2020). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – øker andelen hyllevarekjøp?* FFI-rapport 20/03147.

²²⁷ Voldhaug, Prebensen, Presterud (2024) *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

har dessuten en egeninteresse av å utvikle sine produkter. Derfor vil det ved nye kontrakter som krever en ny produksjonslinje, ofte følge med noe utvikling.²²⁸

4.4.3 Tilpasningsprosjekter

Ifølge Forsvarsstaben er utgangspunktet for anskaffelser av materiell å bidra til at Forsvaret får en relativ fordel versus en mulig motstander. Samtidig er det forventninger fra departementet om nøkterne løsninger som er gode nok og at anskaffelser i hovedsak skal være hylleware.²²⁹ De nye maritime patruljeflyene (P-8) er et eksempel på et tilpasningsprodukt er. Anskaffelsen er basert på kjent militær teknologi og flyet er en hylleware med tilpasninger. Blant annet må systemet tilpasses norske forhold for å sikre at våpensystemet fungerer som en helhet med andre kapasiteter.²³⁰

Maritime kapasiteter oppgir at de benytter hylleware hvis det er mulig, men opplever ofte at materiellet må tilpasses norske forhold. Som eksempel nevner de at det krevde omfattende endringer for å etablere varmeanlegg tilpasset norske forhold da fregattene ble bygget i Spania.²³¹

Sjøforsvaret viser til at den teknologiske utviklingen skjer i et svært raskt tempo, og lange anskaffelsesløp kan føre til at materiellet er utdatert når Forsvaret får det. For å kunne holde tritt med utviklingen vil det i en del anskaffelser lønne seg å kjøpe tilpasset hylleware.²³² Også Hæren peker på at i noen anskaffelser vil det være tilstrekkelig med en tilpasset hylleware, i andre tilfeller vil det være behov for et partnerskap med en leverandør.²³³

Forsvarsstaben viser til anskaffelsen av feltvogner til Heimevernet som et eksempel på hylleware med tilpasninger. Norge har valgt en tilpasset variant av Volkswagens AmaroK. Et annet eksempel er anskaffelsen av kampvognene CV90 til Hæren. Der har åtte nasjoner skaffet seg det samme militære kjøretøyet. Det har vært ulike behov å dekke for de åtte nasjonene, noe som medfører noe utvikling og noen forskjeller i versjonene. For den norske versjonen har det i anskaffelsen vært viktig å ta hensyn til særnorske forhold, norsk forsvarspolitik og industrisamarbeidsavtale.²³⁴ Norsk forsvarsindustri omtales nærmere i punkt 4.4.5.

I FFI-rapporten fra 2024 kommer det fram at andelen tilpasningsprosjekter økte fra 2019 til 2023, både målt som andel av prosjekter og som andel av styringsramme, etter en nedgang fra 2015 til 2019. I 2023 utgjorde tilpasningsprodukter 25 prosent av antall prosjekter og 18 prosent av den totale styringsrammen.²³⁵

P2559 *Landbasert transportstøtte* er et eksempel på en anskaffelse med unødvendige tilpasninger etter Hærens mening. Hærens anbefaling var å kjøpe grønnmalte sivile kjøretøy som hylleware. Det ville vært billigere og bedre egnet enn kjøretøyene som prosjektet anskaffet. Resultatet av investeringen var at Hæren fikk for få kjøretøy, og det tok for lang tid før materiellet ble levert. Hærens lærdom fra dette prosjektet er at man skal være forsiktig med utviklingsprosjekter. I en del tilfeller er hylleware like bra.²³⁶ Innenfor styringsrammen klarte prosjektet bare å anskaffe noe under halvparten av de 1000 kjøretøyene som Hæren hadde behov for. Resten av behovet må dekkes ved å levetidsforlenge de gamle Scania lastevognene fra 1980-tallet. Prosjektet er omtalt i punkt 5.2.3.

²²⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²²⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²³⁰ (B) Intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

²³¹ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

²³² (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

²³³ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023.

²³⁴ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²³⁵ Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

²³⁶ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023, (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

²³⁶ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023.

4.4.4 Utviklingsprosjekter

Utviklingsprosjekter skal framskaffe produkter med teknologisk utvikling, eller et produkt som ikke finnes i bruk og mangler en eksisterende produksjonslinje. Forsvarsstaben opplyser at Norge i dag har få investeringer som er utviklingsprosjekter. De fleste utviklingsprosjektene er politisk drevet av et ønske om å satse på norsk forsvarsindustri. Forsvarsstaben viser til luftvernssystemet NASAMS²³⁷ som et utviklingsprosjekt som er sterkt knyttet til norsk forsvarspolitik.

FFI konkluderer i rapporten fra 2024 med at andelen utviklingsprosjekter har gått ned målt som både andelen av totalt antall prosjekter og i kroner.²³⁸

Luftforsvaret viser til at utviklingsprosjekter er mer tidkrevende og dyrere enn anskaffelse av hyllevare. Anskaffelsen av helikopteret NH90 er et eksempel på et ikke vellykket utviklingsprosjekt. Et grep som kan spare tid og kostnader, er ifølge Luftforsvaret å anskaffe like kapasiteter som andre allierte nasjoner.²³⁹ Luftkapasiteter i Forsvarsmateriell viser til at det noen ganger gjennomføres et utviklingsprosjekt selv om det finnes hyllevare, men sier også at de er klar over at nasjonale industripolitiske hensyn vurderes opp mot operative og økonomiske hensyn.²⁴⁰

4.4.5 Norsk forsvarsindustri

Stortinget har i behandlingen av Meld. St.17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar* uttrykt at Forsvaret skal støtte nasjonal forsvarsindustri.²⁴¹ Ifølge meldingen er det ikke alltid Forsvarets behov og krav kan oppfylles av produkter og teknologi som er tilgjengelig på markedet. Det vil derfor også være behov for å utvikle løsninger for spesielt utvalgte militære kapasiteter eller ut fra vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser.²⁴² Det er definert syv teknologiområder der Forsvaret ønsker å være teknologisk ledende.²⁴³

Forsvarsdepartementet har et særlig ansvar for å ivareta nasjonale sikkerhetshensyn, blant annet gjennom å vurdere og beslutte anskaffelsesstrategier.²⁴⁴ Departementet har også det overordnede ansvaret for samarbeid mellom forsvarssektoren og forsvarsindustrien.²⁴⁵

FFI pekte i en rapport fra 2018 på at salg av forsvarsmateriell på hjemmemarkedet styrker mulighetene og kan langt på vei være avgjørende, for å få solgt materiell på verdensmarkedet. Derfor vil norsk forsvarsindustri i begrenset grad kunne tilby Forsvaret hyllevare, ettersom Forsvaret som regel vil være første kjøper av det nye materiellet. Målet om å øke andelen hyllevare kan derfor komme i konflikt med målet om å opprettholde en konkurransedyktig norsk forsvarsindustri.²⁴⁶

Forsvarsmateriell er enig i at det kan være målkonflikter mellom kjøp av hyllevare og føringer om å benytte nasjonal forsvarsindustri, fordi nesten alt av materiell som Forsvaret har behov for kan skaffes fra utenlandske leverandører. Forsvarsmateriell presiserer at de anskaffer mye fra norsk industri fordi produktene er gode, prisene konkurransedyktige, og at norsk industri også leverer hyllevare.

²³⁷ NASAMS (Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile System), en mobilt modulbasert mellomdistanse luftvernssystem. NASAMS er et samarbeid mellom Raytheon i USA og Kongsberg Defence and Aerospace (KDA). Raytheon vil produsere radarer og missiler i NASAMS, og KDA vil produsere plattformene (launcher), ildledning og integrasjon.

²³⁸ Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

²³⁹ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

²⁴⁰ (B) Intervju med Luftkapasiteter 22. juni 2023.

²⁴¹ Innst. 507 S (2020–2021) til Meld. St. 17 (2020-2021) *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar.*

²⁴² Meld. St. 17 (2020–2021) *Samarbeid for sikkerhet. Nasjonal forsvarsindustriell strategi for et høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar.*

²⁴³ Kommando og kontroll, systemintegrasjon, missilteknologi, undervannssensorer og autonome undervannssystemer, ammunisjon, materialteknologi og levetidstøtte for militære luft- og sjøfartøy.

²⁴⁴ Kommentarer til *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren § 4-4.*

²⁴⁵ *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren § 5-6.*

²⁴⁶ Presterud, Øhm, Waage og Berg. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvare – kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader.* FFI-rapport 18/00231.

Forsvarsdepartementet er ikke enig i at målet om å øke andelen hylleware kan komme i konflikt med målet om å opprettholde en konkurransedyktig norsk forsvarsindustri. Departementet mener det er riktigere å si at det er flere mål som kan oppnås samtidig. Det er også et sikkerhetspolitisk element som skal ivaretas. I konseptvalgutredningen skal det blant annet undersøkes om det finnes hylleware, som eventuelt kan tilpasses, eller om det må utvikles nytt materiell. Denne vurderingen må gjøres i hvert enkelt prosjekt. Dersom tidsaspektet er kritisk, vil man tilstrebe å anskaffe noe som allerede er på markedet. I prosjekter der ytelse er høyere prioritert enn tid, kan utvikling være aktuelt. Det er også prosjekter som ligger mellom hylleware og utvikling. I prosjekt P6346 *Nye ubåter* gikk departementet for et ferdig design, men designet er deretter videreutviklet sammen med Tyskland.²⁴⁷

I en rapport fra 2022 viser FFI til at det kan være gode grunner til at hylleware anskaffes fra norsk industri, for eksempel hensynet til nasjonal sikkerhet eller beredskap. Ammunisjon er eksempel på en hylleware, som Forsvaret må anskaffe fra norsk industri, for å opprettholde nasjonale kompetansemiljøer og for å ivareta hensynet til forsyningssikkerheten.²⁴⁸

Forsvarsmateriell peker på at industriaktører i Norge, som Kongsberg og Nammo, kan levere store statlige anskaffelser, men det er også mange småbedrifter i det norske markedet som er underleverandører til disse. Tankegangen om å sikre beredskap ved å bruke norske leverandører blitt mer framherskende. Forsvarsmateriell deltar på en lang rekke forsvarsmesser for å støtte industrien, og det forventes at Forsvaret tar et ansvar for å videreutvikle norskutviklede systemer, som NASAMS, i dialog med utenlandske anskaffere. NATO-samarbeidet har økt viljen til å anskaffe flernasjonalt.²⁴⁹

Ifølge Forsvarsdepartementet er det et mål å ha en robust norsk forsvarsindustri, som en del av norsk sikkerhet. Norsk forsvarsindustri er imidlertid et nokså lite miljø, og om lag 70 prosent av alt forsvarsmateriell kjøpes fra andre land. Ved kjøp av hylleware fra utenlandske leverandører, trer i mange tilfeller også gjenkjøpsavtaler (industrisamarbeidsavtaler) i kraft. Departementet viser til at hovedtilnærmingen i Meld. St. 17 (2020–2021) gjenspeiles godt i rapportene fra forsvarskommisjonen og totalforsvarskommisjonen. Den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret hva som vektlegges i Forsvarsdepartementets forsvarsindustrielle vurderinger. Beredskap koster, og det medfører en dreining i prioriteringene. Beskrivelsene i Meld. St. 17 (2020–2021) og langtidsplanen for 2021–2024, viser hvilke behov og volum som gjør seg gjeldende i krig, og denne kunnskapen er blitt kraftig aktualisert etter Ukrainakrigen.²⁵⁰

4.5 Eksempler på ulike materiellinvesteringer til Forsvaret

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter knyttet til investeringsprosessens ulike faser i noen utvalgte prosjekter. Vi har sett på beslutningsunderlag, på oppdrag fra departementet og for noen prosjekter rapporter fra ekstern kvalitetssikring (KS2) for noen av prosjektene. Utvalget består av store og mellomstore prosjekter i både sjødomenet, luftdomenet og landdomenet. Utvalget av prosjekter går fram av metodekapitlet.

Analysen viser at det ofte skjer endringer underveis i prosjektene, og at dette påvirker tidsbruken. I tillegg kan avhengigheter til andre prosjekter påvirke måloppnåelsen. Prosjektene *Nye kystvaktfartøyer*, *Kampvogner til Hæren* og *Upansrede hjulgående ambulanser* har alle tatt svært lang tid. Ingen av prosjektene er helt i mål 16–20 år etter oppstart fordi det fortsatt er mangler ved materiell, godkjenninger, bygg eller utstyr. Ambulansene som nærmet seg slutten av teknisk levetid i 2008, og derfor skulle erstattes, må i stedet oppgraderes og levetidsforlenges fram til 2036, da de vil være rundt 50 år gamle. Anskaffelsen av de maritime overvåkingsflyene (*Poseidon*) holdt leveranseplanen, men

²⁴⁷ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

²⁴⁸ Bjørk, Magnæs, Brunsvik, Gundersrud, Mørkved, Olsen og Thorsberg. (2022). *Hvordan kan Forsvaret raskere nyttiggjøre seg ny teknologi? – om behovene for grunnleggende endringer i måten vi utvikler og investerer i teknologi og forsvarsmateriell*. FFI-rapport 22/02107.

²⁴⁹ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

²⁵⁰ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

flyene fikk en utfordrende oppstart, på grunn av forsinkelser i bygging av infrastruktur og våpenleveranser som har vært gjennomført som egne investeringsprosjekter. Det manglet også viktige drifts- og vedlikeholdsprodukter, samt kritiske komponenter og reservedeler.

4.5.1 Nye kystvaktfartøyer (P6615)

Kystvakten bestod i 2008 av 14 fartøyer. For å oppfylle Stortingets vedtatte struktur på 15 fartøyer måtte Forsvaret anskaffe et havgående fartøy. Fartøyet ble anslått å koste 400 millioner 2008-kroner, med forventet leveranse ultimo 2012. Det tok fire år før oppdraget om å utarbeide den første framskaffelsesløsning forelå, og underveis kom det nye krav til ytelse, som at fartøyene skulle være helikopterbærende og isgående.

I 2013 påpekte den eksterne kvalitetssikreren at prosjektet virket tids- og kostnadsoptimistisk. Det var risiko for forsinkelser og beregningene av levetidskostnadene var svært usikre. En foreslått kuttliste ble ikke støttet av den eksterne kvalitetssikreren fordi den brøt med såkalte «skal»-krav og førte til redusert ambisjonsnivå.²⁵¹ Prosjektet ble vedtatt av Stortinget høsten 2013.²⁵²

Gjennomføringsoppdraget i 2014 var å anskaffe ett helikopterbærende og isgående kystvaktfartøy, med opsjon på ytterligere to fartøy.²⁵³

I 2016 endret Forsvarsdepartementet oppdraget fra ett til tre fartøyer. Det går fram av oppdraget at kostnadsramme og usikkerhetsanalyse skulle oppdateres. Det går videre fram at kravene til fartøyene er revurdert for å finne billigere løsninger. «Skal»-krav er gjort om til «bør»-krav og ambisjoner er nedjustert.²⁵⁴ Det skulle skilles mellom kutt som ville føre til reduksjon i evnen til å oppnå effektmålene og kutt som kunne aksepteres innenfor effektmålene.²⁵⁵ Stortinget varsles om at regjeringen vil legge fram et forslag om tre kystvaktfartøy.²⁵⁶

I 2017 justerte Forsvarsdepartementet styringsrammen (6 150 millioner 2017-kroner) og kostnadsrammen (6 800 millioner 2017-kroner) i et nytt oppdrag. Forsvarsmateriell fikk i oppdrag å fremme revidert framskaffelsesløsning og videreføre foreslått kuttliste som grunnlag for videre forhandlinger innenfor styringsrammen.²⁵⁷

Den eksterne kvalitetssikringen (KS2) vurderte at de planlagte kuttene vil svekke ytelsen til fartøyene og inkluderte ikke alle kuttene i sin analyse, og kom dermed fram til en noe høyere styringsramme. I beregningene av levetidskostnadene pekte kvalitetssikreren på at økt bruk av drivstoff og ekstra besetning ville føre til økte driftskostnader, og at det var stor usikkerhet ved kostnadene til midtlivsoppgraderingen.²⁵⁸

Revidert prosjekt med tre kystvaktfartøy, som skulle være helikopterbærende og ha isforsterket skrog, ble vedtatt av Stortinget høsten 2017. Kostnadsrammen på 6 810 millioner 2017-kroner var basert på framforhandlet tilbud fra norsk verft. Styringsrammen var satt til 6 445 millioner 2017-kroner. Fartøyene planlegges levert i perioden 2022–2024.²⁵⁹

²⁵¹ Holte Consulting AS og Vista analyse AS (2013) *P6615 Nytt ytre kystvaktfartøy*, 18. april 2013.

²⁵² Innst. 7 S (2013–2014) til Prop. 1 S (2013–2014) *Forsvarsdepartementet*.

²⁵³ Forsvarsdepartementet (2014) *Gjennomføringsoppdrag for prosjekt P6615 Nytt ytre kystvaktfartøy*, 1. oktober 2014.

²⁵⁴ (B) Forsvarsdepartementet (2016) *P6615 Nytt ytre kystvaktfartøy – Presisering, endring og tillegg (PET) nr. 1 til gjennomføringsoppdrag*, 14. juni 2016.

²⁵⁵ Tilbakemelding fra Forsvarsdepartementet på hovedanalyserapport 30. april 2024.

²⁵⁶ Innst. 7 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017) *Forsvarsdepartementet*.

²⁵⁷ (B) Forsvarsdepartementet (2017) *P6615 Nye kystvaktfartøy – Presisering, endring og tillegg (PET) nr. 2 til gjennomføringsoppdrag*, 20. desember 2017.

²⁵⁸ (U.off) Holte Consulting (2018) *KS2 av prosjekt 6615 Nye kystvaktfartøy*, utarbeidet for Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet.

²⁵⁹ Innst. 359 S (2017–2018) til Prop. 66 S (2017–2018) *Investeringar i Forsvaret og andre saker*.

I oppdrag fra departementet i juni 2018 endres prioriteringen av resultatmålene fra ytelse til kostnad. Kuttene i krav opprettholdes.²⁶⁰ Det blir inngått kontrakt med Vard Group AS om bygging av fartøyene.²⁶¹

I 2020 kom et nytt oppdrag fra Forsvarsdepartementet om å forberede fartøyene for installasjon av luftvarslingsradar. Departementet forutsetter at installasjonen gjennomføres innenfor styringsrammen, som i 2020 er 6 693 millioner 2020-kroner.



Foto: Andreas Hellesø/Forsvaret.

Bildet ovenfor viser det nye kystvaktfartøyet KV Jan Mayen på velferdstur, på vei inn til Urkedalen.

To kystvaktskip (KV Jan Mayen og KV Bjørnøya) ble overført til Forsvaret i 2023, og det tredje fartøyet (KV Hopen) forventes overført i 2024. Skipene har midlertidige dokumenter og midlertidig godkjenning på grunn av mangler. Fortsatt mangler maritim helikopterkapasitet til kystvaktskipene, men per første tertial 2023 har departementet gitt gjennomføringsoppdrag for P1129, som skal anskaffe seks maritime helikoptre. Se også vedlegg 1.

4.5.2 Kampvogner til Hæren (P5436)

Prosjektidéen om nye kampvogner til Hæren kom i 2004 som føring i en proposisjon om modernisering av Forsvaret.²⁶²

I 2009 ble det valgt prosjektalternativet kvalitetssikret eksternt (KS2),²⁶³ og kvalitetssikreren anbefalte å slå sammen P5436 med P5444 *Pansret stridsopplæringsystem*. Forsvarsdepartementet fulgte anbefalingen. Senere samme år forelå det en felles framskaffelsesløsning for de to prosjektene.

²⁶⁰ Forsvarsdepartementet (2018) *P6615 Nye kystvaktfartøy – Presisering, endring og tillegg (PET) nr. 3 til gjennomføringsoppdrag 7. juni 2018.*

²⁶¹ Prop. 1 S (2018–2019) *Forsvarsdepartementet.*

²⁶² Innst. S nr. 234 til St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.*

²⁶³ (U.off) Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt (2009) *KS2–P5444 Pansret stridsopplæringsystem*, (U.off) Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt (2009) *KS2 – P5436 Middelstungt enhetlig panserkjøretøy.*

To prosjekter var blitt til ett prosjekt, som kombinerer oppgradering av eksisterende vogner med investering i nye digitaliserte CV90-vogner.

I 2011 vedtok Stortinget prosjektet med en kostnadsramme på 9,3 milliarder 2011-kroner.²⁶⁴

Gjennomføringsoppdraget fra 2012 omfattet både oppgradering og ombygging av eksisterende stormpanservogner, og anskaffelse av 144 nye vogner i ulike versjoner, i tillegg til fjernstyrte våpenstasjoner, kommunikasjonssystemer og ubemannede stridstekniske luft- og bakkefarkoster.²⁶⁵ Prosjektet, som inneholdt vesentlig utvikling, var planlagt ferdigstilt i 2018.



Foto: Ole Sverre Haugli/Forsvaret.

Bildet ovenfor viser en CV90 nye stormpanservogn

I 2022 var alle vognene levert fra leverandør, men noen vogner ventet på spesialutstyr. Den justerte kostnadsrammen var 11 965 millioner 2022-kroner.²⁶⁶ Ifølge landkapasiteter ble de fleste vognene levert fra leverandør for 6-7 år siden. Per juni 2023 venter 21 vogner fortsatt på spesialutstyr som skal leveres ved årsskiftet 2023/2024. Terminering av prosjektet pågår.²⁶⁷

4.5.3 Videreføring av MPA-²⁶⁸ og ISR-²⁶⁹ kapasitet (P2047) – P-8 Poseidon

I forbindelse med at P-3 Orion og Jet Falcon skulle fases ut, var det behov for nye maritime patruljefly for å ivareta overvåking over og under havoverflaten, og til antiubåtoperasjoner.

I 2015 ga Forsvarsdepartementet oppdrag til Forsvarsstaben om å utrede anskaffelse av nye maritime patruljefly til Forsvaret som erstatning for de gamle flyene, inkludert en mulig anskaffelse av P-8

²⁶⁴ Innst. 387 S (2011–2012) til Prop. 93 S (2011–2012) *Pansra køyrety til Hæren*.

²⁶⁵ Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*.

²⁶⁶ Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*.

²⁶⁷ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023.

²⁶⁸ Maritime Patrol Aircraft.

²⁶⁹ Intelligence Surveillance and Reconnaissance.

Poseidon. Prosjektet ble vurdert som tidskritisk, blant annet som følge av avhengighet til en pågående industriell produksjonslinje (hyllevare).²⁷⁰

Det går fram av framskaffelsesløsningen fra september 2016 at anskaffelsen har avhengigheter til flere andre prosjekter. Basevalg var enda ikke besluttet og det ble utarbeidet EBA-analyser for både Andøya og Evenes.²⁷¹

Prosjektet fikk fritak fra ekstern kvalitetssikring fordi det var tidskritisk. Stortinget vedtok i 2016 anskaffelse av fem fly med en kostnadsramme på 9 825 millioner 2016-kroner, med planlagt levering i perioden 2021–2022.²⁷²

Det går fram av gjennomføringsoppdraget i 2017 at resultatmålene skulle prioriteres i rekkefølgen tid, ytelse og kostnad, og at anskaffelsen skulle gjennomføres som en direkte anskaffelse fra amerikanske myndigheter gjennom avtaleverket «Foreign Military Sales».²⁷³

I 2020 ble Evenes bestemt som base, men det var ikke etablert eiendom, bygg og anlegg til P-8. Derfor måtte det legges til rette for innfasingen av P-8 i midlertidige lokaliteter inntil det permanente anlegget er ferdig. Det innebærer blant annet midlertidige flyhangarer, lager, kontorer og luftoperasjonssenter.²⁷⁴

I 2021 kom det fram at forutsetningene som lå til grunn for dimensjoneringen av tiltakene for innfasing av P-8 på Evenes ikke stemte. Det var behov for flere kontorplasser og andre fasiliteter. Forsvarsbygg fikk i oppdrag å gjennomføre tiltaket innenfor en ramme på 104 millioner kroner.²⁷⁵ Høsten 2021 måtte rammen økes til 118 millioner kroner på grunn av oppdukkende forhold. Differansen skulle dekkes over Forsvarets driftsbudsjett.²⁷⁶

Alle fem flyene ble levert av Boeing i tråd med leveranseplanen. Status ved utgangen av 2023 var at tre fly var operative på Evenes og to fly var i USA på grunn av oppgradering og nasjonale tilpasninger. Siste fly forventes ferdig modifisert våren 2025. P-8-systemet ble erklært å ha nådd initiell operativ kapasitet (IOC) 1. juli 2023.²⁷⁷ Prosjektets prisjusterte kostnadsramme var 11 409 millioner kroner.

²⁷⁰ (B) Brev fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsstaben *Prosjekt 2047 P-8 Poseidon-oppdrag om utarbeidelse av framskaffelsesløsning* 29. oktober 2025.

²⁷¹ (B) Forsvarsdepartementet (2016) *Framskaffelsesløsning for prosjekt 2047 Videreføring av MPA- og ISR-kapasitet*.

²⁷² Innst. 127 S (2016–2017) til Prop. 27 S (2016–2017) *Endringer i statsbudsjettet 2016 under Forsvarsdepartementet*.

²⁷³ (B) Forsvarsdepartementet (2017) *Gjennomføringsoppdrag for prosjekt 2047 Videreføring av MPA- og ISR-kapasitet*.

²⁷⁴ (B) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsbygg, Cyberforsvaret, Etterretningstjenesten, Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarsmateriell, FFT/FSA, Luftforsvarsstaben *Innfasing av P-8 Poseidon. Oppdrag om å planlegge prosjekt* 8. mai 2020.

²⁷⁵ (B) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsbygg. *Etablering av tiltak for å gjennomføre innfasing av P-8 på Evenes. Endringsordre* 28. mai 2021.

²⁷⁶ (B) Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarsbygg. *Etablering av tiltak for å gjennomføre innfasing av P-8 på Evenes. Endringsordre nr. 2.11.* november 2021.

²⁷⁷ (B) Vedlegg C til Forsvarets årsrapport 2023, *Porteføljestatusrapport*.



Foto: Stian Klaussen/Forsvaret.

Bildet ovenfor viser Norges første maritime patruljefly da det var landet på Evenes 24. februar 2022.

Som nevnt i punkt 4.3.2 er nødvendig EBA til flyene forsinket til høsten 2025, og det er etablert midlertidige fasiliteter i form av teltgarasjer og plasthangarer.

4.5.4 Upansrede hjulgående ambulansevogner (P2504)

I 2008 vurderte Forsvarsdepartementet at Forsvarets ambulanser MB 300, anskaffet i perioden 1986–1988, nærmet seg slutten av levetiden. Forsvaret fikk oppdrag om å utarbeide en framskaffelsesløsning for nye ambulanser. Foreløpig kostnadsramme ble satt til 50 millioner 2008-kroner.²⁷⁸

I framskaffelsesløsningen fra 2009 går det fram at behovet var 138 ambulanser, mens den økonomiske rammen kun ga rom for 60. Det dekket kun behovet for avdelinger med høy beredskap. Ny kostnadsramme ble anslått til 130 millioner 2009-kroner.²⁷⁹

I 2010 endrer departementet oppdraget, og krever at framskaffelsesløsningen holder seg innenfor en ramme på 80 millioner 2010-kroner.²⁸⁰

Gjennomføringsoppdraget fra 2015 innebar å anskaffe 86 ambulansevogner, primært til Heimevernet. Resultatmålet tid skulle prioriteres foran kostnad og ytelse.²⁸¹

²⁷⁸ (U.off) Forsvarsdepartementet *Prosjekt 2504 Evakueringssystemer – oppdrag om utarbeidelse av framskaffelsesløsning*. Brev til Forsvarsstaben 2. juli 2008.

²⁷⁹ (B) *Framskaffelsesløsning for Prosjekt 2504 Evakueringssystemer*.

²⁸⁰ (B) Forsvarsdepartementet. *Prosjekt 2504 Evakueringssystemer – endring til oppdrag om utarbeidelse av framskaffelsesløsning*. Brev til Forsvarsstaben 21. januar 2010.

²⁸¹ (U.off) Forsvarsdepartementet. (2015). *Gjennomføringsoppdrag for Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansevogner*, 28. april 2015.

I 2019 justerte departementet opp antall ambulanser som skal anskaffes til 115²⁸² og i 2022 til 155.²⁸³ Årsaken var nye oppdykkende behov. Kostnadsrammen ble oppdatert til 371,5 millioner 2022-kroner.



Foto: Marith Myre/Forsvaret

Bildet ovenfor viser en militær ambulanse under Forsvarets optak og seleksjon i 2021.

I 2022 viste Forsvarsmateriell til at styringsrammen bare dekket 1/3 av behovet for ambulanser. Enten måtte styringsrammen økes eller så måtte antallet ambulansvogner reduseres. Forsvarsstaben ba Forsvarsmateriell om å kansellere konkurransen som var i slutfasen.²⁸⁴ Styringsrammen ble redusert med 150 millioner kroner for å finansiere et annet prosjekt.

Forsvarets sanitet anmodet i 2023 om å vurdere donasjoner av de gamle ambulansene og å gjenoppta P2504, men Forsvarsstaben fastholdt at den gjenværende styringsrammen skal benyttes til oppgradering og levetidsforlengelse, og at dette gir best utnyttelse av disponible midler og vil sikre nødvendig evakueringskapasitet i Forsvaret.²⁸⁵ Forsvarsdepartementet godkjente endringen slik Forsvarsstaben foreslo, til en anslått kostnadsramme på 90 millioner kroner.²⁸⁶

Etter planen skal ambulansene være oppgraderte i 2026, 18 år etter at prosjektet ble startet opp. Med oppgraderingen forlenges levetiden til 2036. Da vil ambulansene være rundt 50 år gamle.

4.6 Driftskonsekvenser av investeringer

I tillegg til selve investeringskostnaden forutsetter en materiellinvestering kostnader til drift, vedlikehold og oppdatering gjennom materiellets levetid, og kostnader til avhending når materiellet ikke lenger kan

²⁸² (B) Forsvarsdepartementet (2019) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr. 1 til Gjennomføringsoppdrag*. Brev til Forsvarsmateriell og Forsvarsstaben 9. april 2019.

²⁸³ (B) Forsvarsdepartementet (2022) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg nr. 2*. Brev til Forsvarsstaben 17. januar 2022.

²⁸⁴ (U. off) Forsvarsstaben. (2022). *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – kansellering av pågående konkurranse*. Brev til Forsvarsmateriell datert 10. mai 2022.

²⁸⁵ Brev fra Forsvarsstaben til Forsvarets sanitet *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner-tilsvar til skriv fra FSAN* 24. mai 2023.

²⁸⁶ (U.off) Forsvarsdepartementet (2023) *Prosjekt 2504 Hjulgående upansrede ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg nr. 4*. Brev til Forsvarsstaben 20. juni 2023.

brukes. Summen av kostnadene til å anskaffe, drifte og avhende materiell kalles levetidskostnader, ofte forkortet til LCC (Life Cycle Cost).²⁸⁷ Driftskostnader består hovedsakelig av kostnader til materiell, personell og eiendom, bygg og anlegg.²⁸⁸

Ifølge *Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren* skal levetidskostnadene beregnes og oppdateres i materiellinvesteringens ulike faser. Beregningene skal inngå som grunnlag for beslutningen om hvorvidt materiellet skal anskaffes. Beregningene skal oppdateres i driftsfasen og benyttes som grunnlag for årlige budsjetter og til å planlegge og forberede driften av det som skal anskaffes, blant annet valg av vedlikeholds- og forsyningskonsept.²⁸⁹

Hensikten med å se investeringer i et levetidsperspektiv, er å oppnå et mer helhetlig og korrekt bilde av hvor mye en investering vil koste, og på den måten sikre et bedre beslutningsgrunnlag. Både Forsvarets forskningsinstitutt og Concept peker på at selv om de største statlige investeringene har lang levetid, er det investeringskostnaden som får mest oppmerksomhet, mens kostnadene i et levetidsperspektiv får mindre oppmerksomhet.²⁹⁰

I evalueringen av prosjektet *Nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud)* skriver FFI og Forskningsprogrammet Concept: «Når Stortinget blir forelagt investeringsprosjekter til godkjenning, er det kun investeringskostnaden som er relevant beslutningsinformasjon, ikke levetidskostnadene. Dette er uheldig, og gir også dårlige incentiver til å utarbeide gode levetidskostnadsanalyser på tidspunktet for investeringsbeslutningen.»²⁹¹

Forsvarsanalysen 2024 peker på viktigheten av at den planlagte strukturutviklingen er finansiert. Forsvarsanalysen peker på store økonomiske gap fram til 2030 på grunn av en ubalanse mellom de økonomiske rammene og Forsvarets oppgaver og struktur. Forsvarsanalysen viser videre til at risikoen er stor for at prisene kan øke mer enn forutsatt, og at den årlige kompensasjonen i forsvarsbudsjettet er for lav. Analysen peker også på at ny langtidsplan må ta hensyn til risikoen for at driftskostnadene vil øke betraktelig. Dersom nytt materiell ikke blir fasett inn som planlagt, må eksisterende materiell driftes lenger enn forutsatt. Det vil bety økte driftskostnader og lavere operativ evne.²⁹² Dette fenomenet omtales gjerne som «badekarskurven».

4.6.1 Levetidskostnadsberegninger i materiellinvesteringsprosessen

NATO har utarbeidet en rettesnor for bruk av levetidskostnadsanalyser i beslutningsprosesser. Her omtales gode levetidsberegninger i forsvarssammenheng som den beste måten å måle «value for money» på. NATO slår fast at levetidsberegninger ikke skal være en engangshendelse, men skal ses som en pågående aktivitet gjennom investeringens livssyklus.²⁹³ Forsvarsstaben viser til at det er krav om at levetidskostnader for materiell skal beregnes i konseptfasen og i forprosjektfasen, og at beregningene skal oppdateres i gjennomføringsfasen.²⁹⁴

Ifølge NATO gir levetidsberegninger innsikt i kostnadene og identifiserer kostnadsdriverne i et prosjekt. Dette kan muliggjøre kostnadsbesparelser. Beregningene kan dermed også være et godt grunnlag for realistisk planlegging og budsjettering, i tillegg til å være nyttige når ulike alternativer skal vurderes.²⁹⁵

Levetidskostnader blir ofte illustrert som et isfjell der åpenbare kostnader som innkjøpspris, er synlige over havflaten. Størstedelen av kostnadene i et levetidsperspektiv illustreres som den delen av isfjellet

²⁸⁷ *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* FOR 2021-09-29-2915 § 10-2.

²⁸⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²⁸⁹ *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* FOR 2021-09-29-2915 § 10-2.

²⁹⁰ Berg og Prebensen (2023) *Levetidsperspektivet i store offentlige anskaffelse – en forstudie*. Concept arbeidsrapport 2023-1.

²⁹¹ FFI og Forskningsprogrammet Concept. (2023). *Evaluering av Nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud)*.

²⁹² Skjelland, Glærum, Nyhamar og Sendstad. (2024). *Forsvarsanalysen 2024*. FFI-rapport 24/00298.

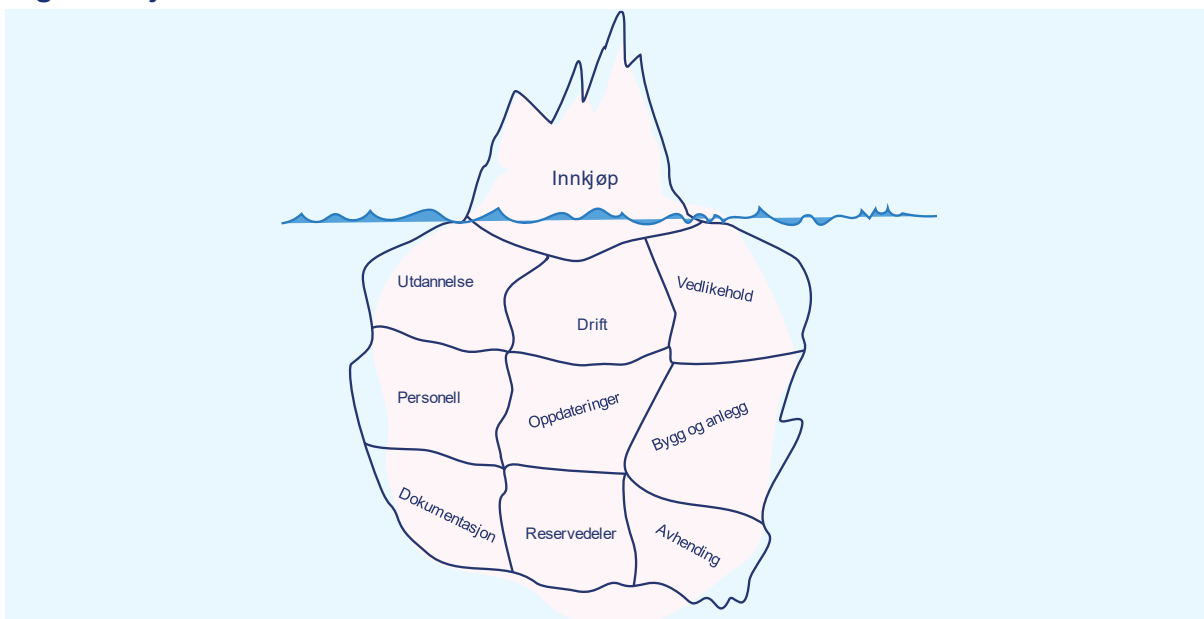
²⁹³ North Atlantic Treaty Organization. (2009). *Code of Practice for Life Cycle Costing*. RTO publication SAS-069.

²⁹⁴ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

²⁹⁵ North Atlantic Treaty Organization. (2009). *Code of Practice for Life Cycle Costing*. RTO publication SAS-069.

som ligger under vann og er usynlig. Denne delen av kostnadene består av mange elementer som er kompliserte å estimere.

Figur 7 Isfjellet



Kilde: Riksrevisjonen

Figur 7 viser levetidskostnadene illustrert som et isfjell, der innkjøpskostnadene er over vannet, mens drift, vedlikehold, personell, utdanning, oppdateringer, bygg og anlegg, reservedeler, dokumentasjon og avhending, er under vann.

Forsvarets logistikkorganisasjon viser til at valget om hva man skal anskaffe ofte blir tatt *før* man har vurdert eller beregnet driftskostnader. Dette skjer til tross for at driftskostnadene utgjør omtrent 70 prosent av levetidskostnadene, mens selve investeringen utgjør om lag 30 prosent.²⁹⁶ Ifølge Forsvarsmateriell vurderes behovet for LCC-beregninger i de fleste prosjekter, men disse vektlegges i mindre grad når Forsvarsmateriell vurderer at driftskostnadene i liten grad vil endre seg, eksempelvis ved ammunisjonsprosjekter.²⁹⁷

Kvaliteten på levetidskostnadsberegningene

I en rapport fra 2015 pekte Forsvarets forskningsinstitutt på at insentivene til å vektlegge driftsperspektivet ved anskaffelsene er svake. Det er formelle insentiver til å utføre slik beregninger i form av krav og maler. Det lages også beregninger, men kvaliteten er ikke god nok, og store avvik mellom beregningene og de faktiske driftskostnadene har ingen konsekvenser. FFI peker videre på at de som er ansvarlige for å beregne levetidskostnader, slipper å leve med konsekvensene av underestimerte driftskostnader på grunn av blant annet stillingsrotasjon. Til sist peker FFI på at forventninger om tilleggsbevilgninger opphever insentivene til å være nøkterne. Årsakene til lav kvalitet i beregningene kan være manglende forutsetninger for å lage gode estimater, eksempelvis ressurser, kompetanse, data eller informasjon, eller at det er manglende vilje til å estimere korrekt.²⁹⁸

Undersøkelsen nevnt ovenfor ble gjennomført i 2015, og var basert på informasjon fra Forsvarets logistikkorganisasjon og forsvarsgrenene. Det var før Forsvarsmateriell ble opprettet. I en rapport fra 2019 peker FFI på at forsvarssektoren de senere årene har tatt flere viktige grep for å løfte arbeidet

²⁹⁶ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) Intervju med Forsvarets Logistikkorganisasjon 17. oktober 2023, FFI og Forskningsprogrammet Concept (2023), *Evaluering Nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud)*.

²⁹⁷ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

²⁹⁸ Ofstad Presterud og Øhrn. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen*. FFI-rapport 2015/00555.

med å estimere driftskostnader, men at det fortsatt er et stykke igjen før driftskostnader får reell betydning for valg i investeringsløpet.²⁹⁹

I en ny rapport fra 2024 viser FFI til at det i investeringsbeslutninger sjelden legges vekt på driftskostnadene, og at det er manglende tillit til beregningene i sektoren. FFI stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig insentiver for å vektlegge driftskostnader.³⁰⁰

Sjøforsvaret uttaler at levetidskostnader underestimeres i investeringsløpet, noe som gir brukerne av materiellet store utfordringer med å finansiere driften gjennom levetiden. Sjøforsvaret tror ikke underestimeringen er bevisst, men mener at det skyldes komplekse beregninger. Det er dessuten for få ressurser i forsvarssektoren som har dette som kompetansefelt. Samlet fører feilberegninger og underestimering til et etterslep der det er ubalanse mellom økonomi, oppgaver og struktur. Det er ifølge Sjøforsvaret også en utfordring å holde levetidsberegningene oppdatert med erfaringer fra driften. Erfaringstall burde føres tilbake til driftskostnadsanalysene, men det gjøres ikke i tilstrekkelig grad.³⁰¹

Forsvarsmateriell mener også at levetidsberegningene kunne ha vært bedre. Det er blant annet svært arbeidskrevende få inn alle data som trengs. Levetidsberegningene har ulike formål. For Forsvarsmateriell er beregningene et hjelpemiddel til å finne den leverandøren som leverer det mest kostnadseffektive tilbudet i levetiden til materiellet. For Forsvaret er levetidsberegningene viktig for å kunne budsjettere driften riktig.³⁰²

Maritime kapasiteter uttaler at før leverandør er valgt, er drifts- og vedlikeholdskostnadene basert på levetidsberegning og erfaringstall fra markedet dersom det finnes. Etter at leverandør er valgt skal beregningene av levetidskostnadene oppdateres.³⁰³

Levetidskostnadene skal blant annet inngå som grunnlag i valg av vedlikeholds- og forsyningskonsept.³⁰⁴ Forsvarets logistikkorganisasjon, som har ansvar for driftsanskaffelser, materiellforvaltning og materiellvedlikehold i Forsvaret, trekker fram at det er stor forskjell på kvaliteten i levetidsberegningene. Beregningene er ofte gode i store prosjekter, mens beregningene kan være svært mangelfulle i mindre prosjekter. I prosjektfasen er det Forsvarsmateriell som utarbeider og har ansvar for levetidsberegningene, etter innspill fra Forsvarets Logistikkorganisasjon og brukeransvarlig i Forsvaret. Ifølge Forsvarets Logistikkorganisasjon gis levetidskostnadsberegningene oppmerksomhet i konsept- og forprosjektfasen, men beregningene oppdateres sjelden før materiellet overføres til drift i Forsvaret. Det er ikke alltid analysene oppdateres da heller.³⁰⁵

Når materiellet er overført til drift er det Forsvaret sitt ansvar å oppdatere levetidskostnadene. Flere av forsvarsgrenene peker i intervju på at det er komplisert å beregne og oppdatere drifts- og levetidskostnader. Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret oppgir at de er helt avhengige av ekspertkompetanse fra Forsvarsmateriell og FFI til å foreta disse beregningene. Ekstra komplekst og beheftet med feilmarginer er beregningene for nyutviklet materiell som ingen har tidligere erfaring med, og ved levetidsforlengelse. Ifølge Sjøforsvaret og Luftforsvaret stiller Forsvarsdepartementet noen ganger krav til at konseptvalget ikke skal føre til endret driftsbudsjett. Resultatet er at noen prosjekter går inn med en rammestyrt driftskostnad, andre har en tydelig ambisjon om å holde kostnaden nede, og atter andre går inn uten noen spesifikk ambisjon.³⁰⁶ Forsvarsstaben bekrefter

²⁹⁹ Nyhus Kvalvik, Berg, Elman, Graarud, Krogh Halvorsen, Hanson, Lien og Waage (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024*. FFI-rapport 19/01934.

³⁰⁰ Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

³⁰¹ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

³⁰² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

³⁰³ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

³⁰⁴ *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren (ARF)* FOR 2021-09-29-2915 § 10-2.

³⁰⁵ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

³⁰⁶ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

dette og viser til forventninger om at investeringsprosjekter ikke skal føre til økte driftskostnader, og at nye systemer forventes å driftes innenfor de samme driftsrammene som de gamle systemene.³⁰⁷

Ifølge Forsvarsdepartementet påbegynnes levetidsberegningene når prosjektet starter og følger prosjektet gjennom de ulike prosjektfasene og fram til overføring til drift. Forsvarsdepartementet uttaler i intervju at det ikke har fått tilbakemeldinger fra etatene om mangelfulle ressurser til å følge opp beregningene av levetidskostnadene. Levetidsberegninger skal også vurderes i forbindelse med ekstern kvalitetssikring.³⁰⁸

Kvaliteten på LCC-databasen

Prognoser for forventede levetidskostnader skal legges i en LCC-database, som Forsvarsmateriell har ansvar for. Databasen skal være tilgjengelig for forsvarsgrenene og Forsvarets logistikkorganisasjon. Forsvarets logistikkorganisasjon og Luftforsvaret peker på at denne databasen er mangelfull.³⁰⁹ Vi har fått en oversikt fra Forsvarsmateriell over andel prosjekter i LCC-databasen, vist i tabellen nedenfor.

Tabell 1 Andel investeringsprosjekter registrert i LCC-databasen

	Maritime kapasiteter	IKT-kapasiteter	Luft-kapasiteter	Land-kapasiteter	Forsvarsmateriell program*	Totalt
Antall prosjekter i gjennomføringsfase	45	42	30	73	5	195
Antall prosjekter i LCC-databasen	19	23	8	28	2	80
Andel i LCC-databasen	42 %	55 %	27 %	38 %	40 %	41 %

Kilde: Forsvarsmateriell

*Flere relaterte investeringsprosjekter som er organisert sammen i programmer.

Tabell 1 viser at kun 41 prosent av totalt 195 prosjekter i gjennomføringsfasen er registrert i databasen.³¹⁰ IKT-kapasiteter har høyest andel prosjekter i databasen (55 prosent), mens luftkapasiteter har lavest andel (27 prosent).

Forsvarsmateriell presiserer at ikke alle prosjekter kommer til å bli lagt inn i LCC databasen. Prosjekter som ikke gir endrede driftskostnader, vil for eksempel ikke bli lagt inn. Det vil derfor aldri bli 100 prosent dekning i databasen.³¹¹

Både Forsvarets logistikkorganisasjon, Forsvarsstaben og forsvarsgrenene bekrefter at kvaliteten på LCC-databasen er dårlig. Ifølge Forsvarets logistikkorganisasjon mangler mange investeringsprosjekter i databasen, og analysene for de prosjektene som ligger i databasen er ofte ikke fullstendig. Det kan gå flere år mellom hver gang levetidskostnadsberegningene blir oppdatert siden prosjektene ikke har kapasitet til å oppdatere databasen. I oktober 2023 opplyser Luftforsvaret at det kun er fem av materiellprosjektene i Luftforsvaret som er i LCC-databasen.³¹² I april 2024 opplyser Forsvarsmateriell i at Luftforsvaret har åtte prosjekter i databasen.³¹³

LCC-databasen brukes ikke av Forsvarsstaben fordi den ikke dekker Forsvarsstabens behov for data. Kvaliteten er for dårlig og verken Forsvarsmateriell eller Forsvaret oppdaterer datagrunnlaget gjennom

³⁰⁷ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁰⁸ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

³⁰⁹ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³¹⁰ Oversikten er ikke avgrenset til perioden 2020–2023, men dekker alle prosjekter som ligger i databasen.

³¹¹ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³¹² (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³¹³ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

prosjektfasene og i driftsfasen. For å få bedre erfaringstall i framtida ønsker Forsvarsstaben å kople Forsvarets logistikkorganisasjon og brukerne til LCC-databasen, og har etterspurt dette fra Forsvarsmateriell.³¹⁴ Forsvarsmateriell opplyser at det er gjort et arbeid med LCC-databasen, og at kvaliteten er bedre nå enn tidligere. Forsvarsmateriell mener at LCC-databasen i kombinasjon med Forsvarsstabens strukturimplementeringsplan, som tar for seg driftsutgiftene for hovedmateriellet, gir god kostnadsoversikt.³¹⁵

Oversikt over driftskostnadene

I 2019 pekte Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i en rapport på at driftskostnadene for nytt materiell vanligvis blir høyere enn estimatene. Det kan gi konsekvenser for driften av materiellet som blir anskaffet, eller for annen virksomhet som må nedprioriteres for å få råd til å drifte det anskaffede materiellet som planlagt. Ifølge FFI gir lite oppmerksomhet på driftskostnader risiko for at investeringer gjennomføres uten at Forsvaret har råd til å drifte det som anskaffes. I så fall er det også risiko for at investeringens tiltenkte effektmål ikke oppnås.³¹⁶

Forsvarsstaben medgir at de ikke har oversikt over driftskostnadene for alle materiellprosjekter, men opplyser at de har oppmerksomhet på de store systemene. For eksempel har Forsvarsstaben beregnet hvor mye mer det vil koste å drifte stridsvognene i 2028, og disse beregningene følger med anbefalingen til departementet om å anskaffe stridsvogner. Forsvarsstaben vet imidlertid ikke hvorvidt Forsvarsdepartementet legger vekt på disse beregningene når budsjettet utarbeides. Som en del av arbeidet med langtidsplanen beregner Forsvarsdepartementet med støtte fra FFI, driftskostnadene for materiellinvesteringene. Beregningene er på et aggregert nivå. Det gjør at Forsvarsstaben i ettertid ikke kan se hvilke systemer som er beregnet å få økte driftskostnader. Det er også slik at økningen i driftskostnader ikke holder tritt med den generelle prisstigningen.³¹⁷

Sjøforsvaret og Luftforsvaret oppgir at driftskostnader vurderes i konseptfasen, noen ganger på et relativt godt grunnlag, andre ganger på et mindre godt grunnlag. Driftskostnadsanalysene forbedres i forprosjektfasen, men det er først når leverandør er valgt, at driftskostnadsberegningene representerer selve produktet. Både leverandører og brukere opplever analysene i tidlige faser som for optimistiske.³¹⁸

Luftforsvaret oppgir at de overordnet ikke har god nok oversikt over de driftsmessige konsekvensene av investeringer. For F-35 gjennomføres det ifølge Luftforsvaret årlig gode levetidskostnads- og usikkerhetsberegninger, men for de fleste prosjektene er levetidskostnadsanalysene ikke tilstrekkelig oppdatert.³¹⁹

Forsvarsdepartementet viser til at vurdering av driftskostnader er en del av departementets interne behandling av konseptutvalgsutredninger og sentralt styringsdokument for kategori 1-prosjekter.³²⁰

4.6.2 Oppdatering av levetidskostnadsberegninger for materiell i drift

Av intervjuene går det fram at levetidskostnadene i for liten grad oppdateres basert på brukernes driftserfaringer, og at kvaliteten i beregningene er for dårlig.³²¹ Det er også en utfordring at eiendom, bygg og anlegg er utelatt fra levetidskostnadsanalysene i for mange prosjekter.³²²

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell viser til at det ikke er uvanlig at forutsetningene som ligger til grunn for levetidsberegningene, endrer seg gjennom prosjektperioden og etter at materiellet er

³¹⁴ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³¹⁵ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

³¹⁶ Kvalvik, Berg, Elman, Graarud, Halvorsen, Hanson, Lien og Waage (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen – potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024*. FFI-rapport 19/01934.

³¹⁷ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³¹⁸ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³¹⁹ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³²⁰ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³²¹ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³²² (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

overført til drift. Det er derfor en utfordring at arbeidet med å oppdatere og kvalitetssikre driftskostnadene ikke er høyt nok prioritert verken i Forsvarsmateriell, Forsvarets logistikkorganisasjon eller i forsvarsgrenene.³²³ Forsvarsdepartementet nevner endret driftsmønster som eksempel på en endret forutsetning.³²⁴

Forsvarets Logistikkorganisasjon og Luftforsvaret peker på at levetidsberegningene ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til behovet for å dimensjonere støttevirksomheten og initialbeholdningen av reservedeler, det vil si den mengden reservedeler som skal følge med det nye materiellet.³²⁵ Forsvarets Logistikkorganisasjon opplever det som problematisk at Forsvarsmateriell i noen tilfeller reduserer initialbeholdningen av reservedeler for å holde seg innenfor prosjektets økonomiske ramme. Det blir da en utfordring at reservedelene må anskaffes i driftsfasen uten at det er satt av midler i budsjettet til dette. Da kan prisen ha økt, ledetiden være lang og reservedelen kan være vanskelig å få tak i.³²⁶

Ifølge maritime kapasiteter vil Sjøforsvaret eller Forsvarsmateriell noen ganger vente med reservedelspakkene for å se hva det faktiske reservedelsbehovet er etter en periode i drift. Deretter kan de anbefale en reservedelsbeholdning. Som eksempel viser Forsvarsmateriell til at da fregattene ble anskaffet ble det kjøpt mindre reservedeler enn leverandøren anbefalte. Ifølge Forsvarsmateriell var det 2,8 milliarder kroner av kostnadsrammen som ikke var benyttet etter at prosjektet var levert. Det hadde derfor vært rom for å kjøpe mer reservedeler.³²⁷

Både Forsvarsmateriell, Forsvaret og Forsvarsdepartementet viser til at i noen store prosjekter oppdateres levetidsberegninger også i driftsfasen. Det gjelder for eksempel for maritime patruljefly (P-8) og kampfly (F-35).³²⁸ I prosjektet *Nye ubåter* er det også besluttet å gjennomføre årlige LCC-beregninger.³²⁹

Luftforsvaret uttaler at hensikten med årlige usikkerhetsanalyser for F-35 er å beregne forventede levetidskostnader og rangere faktorer etter deres innvirkning på den kostnadmessige usikkerheten. Finansieringen av ambisjonsnivået FOC³³⁰ for kampflyene skal inkludere personell (kompetanse og utdanning), flyklargjøringsplasser og eiendom, bygg og anlegg for personellet. En betydelig del av materielldriftsbudsjettet til F-35 er eksponert for valutasingninger. Valutasingninger gir store utslag, og derfor er oppdaterte beregninger veldig viktige. Materieffinvesteringsprogrammet F-35 befinner seg i faser for anskaffelse, videreutvikling og drift samtidig, noe som gjør det krevende å estimere framtidige driftskostnader.³³¹

Behovet for driftsmidler framover

Forsvarsgrenene er opptatt av å få dekket behovet for driftsmidler framover og av at både løpende oppdateringer av nytt materiell og vedlikehold og levetidsforlengelser av eldre materiell blir finansiert.

Forsvarsmateriell viser til at Forsvaret bør forberede seg på endringen fra store midtlivsoppdateringer til kontinuerlige oppdateringer av materiell.³³² Også Hæren trekker fram dette poenget. I Hæren har det vært vanlig å anskaffe materiell, oppdatere det etter 20 år og så bruke det i 20 år til. Nå anskaffer Hæren stadig mer materiell med digitale komponenter som krever løpende oppdateringer, og som skal virke sammen i et system. En oppgradering som ikke fungerer, kan påvirke funksjonen til de øvrige

³²³ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023, (B) intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023, (B) intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023, (B) intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³²⁴ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³²⁵ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023, (B) intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

³²⁶ (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.

³²⁷ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³²⁸ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023, (B) Intervju med Forsvarets logistikkorganisasjon 17. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023 og intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

³²⁹ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³³⁰ Full Operational Capacity.

³³¹ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³³² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

systemene. De nye stridsvognene inneholder for eksempel mye digitalt utstyr som vil trenge jevnlig oppdatering, og det er uklart for Hæren hvordan dette skal finansieres framover, og når utstyret skal anses som ferdigstilt.³³³

I sjødomenet er det de neste ti til femten årene avsatt 80–100 milliarder kroner til investeringer. I tillegg kommer investeringer i ny overflatestruktur. Hele 70 prosent av prosjektene i Sjøforsvaret handler om å oppdatere og levetidsforlengere materiell. Det er ifølge Sjøforsvaret ikke satt av tilstrekkelige ressurser til å fase inn ny struktur parallelt med å drifte den gamle. Denne samtidighetsutfordringen krever både økte driftsmidler og personellressurser i overgangsfasen. Ifølge Sjøforsvaret har materiell som erstatter gammelt materiell innenfor samme konsept, sjelden lavere driftskostnad, med mindre materiellet også har lavere ytelse. Likevel har Forsvarsdepartementet en forventning om lavere driftskostnader for nytt materiell. Konsekvensen av å spare driftskostnader i en periode, blir at det opparbeides et akkumulert etterslep.³³⁴ Forsvarsdepartementet er ikke enig i påstanden om at departementet gjennomgående har en forventning om lavere driftskostnader for nytt materiell.³³⁵

Forsvarsdepartementet uttaler at underestimering av driftskostnader fører til et ufullstendig kostnadsbilde. Det får konsekvenser for framtidige års budsjetter og dermed for driften. Departementet opplyser at Forsvaret har rapportert at driftskostnadene har økt utover planrammene. Ifølge departementet skyldes det blant annet økt bruk av materiell som krever hyppigere vedlikehold og har høyere driftskostnader, en sterk prisøkning og en vedvarende svak norsk krone.³³⁶

4.6.3 Forsvarets vurdering av driftskostnadene ved nytt materiell

Når materiellet er overlevert til drift og har vært i bruk en stund, skal Forsvaret skrive en erfaringsrapport. Erfaringsrapporten skal gjøre rede for om effektmålene fra gjennomføringsoppdraget er nådd, om driftskostnadene er i samsvar med det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet og om gevinstrealiseringen er i tråd med gjennomføringsoppdraget. Les mer om erfaringsrapportene i punkt 5.3.

Vi har bedt Forsvaret om alle erfaringsrapporter levert i perioden 2021–2023, og har mottatt 44 rapporter. To rapporter er utelatt fra analysen fordi investeringene dreier seg om medisinsk forbruksutstyr der levetidskostnadene bestemmes av bruken, inntil det går ut på dato.

Analysen viser at Forsvaret har vurdert at driftskostnadene er i samsvar med det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet eller *som forventet* i 20 prosjekter. I 19 av disse er ikke vurderingen begrunnet eller dokumentert. Kun én erfaringsrapport presenterer både planlagte driftskostnader og påløpte driftskostnader.³³⁷ I tre erfaringsrapporter går det tydelig fram at driftskostnadene er blitt høyere enn det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet, og rapportene gjør rede for planlagte og faktiske kostnader.³³⁸ For eksempel viser erfaringsrapporten for P5445 *Lette pansrede patruljekjøretøy* og P5464 *Hurtiganskaffelse av lette pansrede patruljekjøretøy* at den planlagte kostnaden var 25 kroner per km, mens den faktiske kostnaden var henholdsvis 146 og 254 kroner per km for disse kjøretøyene. Resten av erfaringsrapportene (19) gir ikke klare svar på om driftskostnadene for materiellet er i samsvar med det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet.

Forsvarets konklusjoner om at faktiske driftskostnader samsvarer med estimatene for materiellinvesteringene i cirka halvparten av erfaringsrapportene, stemmer dårlig overens med denne

³³³ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023.

³³⁴ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.

³³⁵ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³³⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

³³⁷ (B) Erfaringsrapport P5060 *Brukt Leopard 2 A4*, Hæren 28. april 2023.

³³⁸ (B) Erfaringsrapport P5445 *Lette pansrede patruljekjøretøy IVECO*, Hæren 4. oktober 2022, (B) Erfaringsrapport P5464 *Hurtiganskaffelse av lette pansrede patruljekjøretøy*, Hæren 4. oktober 2022, Erfaringsrapport P6325 *Mindre plattformer for mengdetrening og navigasjon*, Sjøforsvaret 10. juni 2017.

undersøkelsen. Forskning fra FFI og gjennomførte intervjuer viser gjennomgående at driftskostnadene overstiger estimatene, og at driftskostnadene øker ut over planrammene.

Fem av erfaringsrapportene gir informasjon om hvordan økte driftskostnader finansieres. En rapport viser til tilleggsbevilgning, tre andre viser til at økte driftsutgifter belastes grenens driftsbudsjett. En siste rapport viser til at det ble dekket gjennom et annet prosjekt.

Rundt 75 prosent av erfaringsrapportene (34 av 42) gir ikke svar på om de gjennomførte prosjektene har realisert gevinster. Kun fem av rapportene viser til at prosjektene har realisert gevinster, eksempelvis redusert bruk av ammunisjon, økt kapasitetsutnyttelse, tidsbesparelser eller bedre trivsel for personell. Gevinstene er ikke prissatt, og rapportene gjør heller ikke rede for hva gevinstene benyttes til. I tillegg gjelder fem erfaringsrapporter prosjekter som er gjennomført etter gammel prosjektmetodikk uten krav til gevinstrealisering.

Gjennomgangen viser at en stor andel av erfaringsrapportene inneholder for lite informasjon til å besvare om driftskostnadene er i samsvar med det som ble lagt til grunn på beslutningstidspunktet, og om gevinstrealiseringsmål satt i gjennomføringsoppdraget, er nådd.

Forsvarsstaben påpeker at enkelte erfaringsrapporter viser at driftskostnadene er blitt langt høyere enn det som er beregnet. Framover vil Forsvarsstaben vie mer oppmerksomhet til gevinstrealisering av investeringer som del av vurderingen av oppnådd effekt. Dette skal bidra til at krav i konseptvalgutredninger og sentralt styringsdokument følges opp i gjennomføringsfasen og i driftsfasen.³³⁹

³³⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

5 Blir målene for materiellinvesteringene nådd?

Store statlige investeringsprosjekter skal ha spesifiserte samfunns mål, effektmål og resultatmål for prosjektet. Målene skal gå fram av prosjektets styringsdokumenter. *Samfunns målet* skal beskrive den tilstanden eller virkningen prosjektet skal gi for samfunnet, og er den overordnede begrunnelsen for tiltaket. *Effektmålene* skal beskrive egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføringen av prosjektet. Måloppnåelsen er knyttet til den effekten prosjektet får for brukerne av kapasiteten. *Resultatmålene* skal angi konkrete mål for tid, kostnad og kvalitet (ytelse). Resultatmålene skal oppnås i gjennomføringsfasen av prosjektet, og graden av måloppnåelse sier noe om hvor effektivt prosjektorganisasjonen har omsatt ressurser til leveranser i gjennomføringen av prosjektet.³⁴⁰

Mens vi i forrige kapittel så på hele prosjektløpet, ser vi i dette kapitlet nærmere på *gjennomføringsfasen* (jf. figur 4 og 5 i kapittel 4). Gjennomføringsfasen innledes med at Forsvarsdepartementet eller Forsvaret, avhengig av prosjektets kostnadsramme, gir et gjennomføringsoppdrag, og avsluttes med at materiellet overføres fra Forsvarsmateriell til drift i Forsvaret. Gjennomføringsoppdraget angir hva som skal anskaffes, og hva som er målene for prosjektet. I dette kapitlet vurderer vi om resultatmålene for tid, kostnad og kvalitet/ytelse er nådd. I tillegg har vi sett på om Forsvaret mener at effektmålet er oppnådd. Vi har ikke vurdert oppnåelsen av samfunns mål, men vi har sett på hvordan samfunns målene er formulert i noen utvalgte prosjekter.

Undersøkelsen viser at resultatmålet for tid er det målet som oftest ikke blir nådd. De fleste prosjektene som ble avsluttet i perioden 2020–2023 var forsinket i gjennomføringsfasen. Når det gjelder målet for kostnad, viser undersøkelsen at de fleste prosjektene leverte innenfor *den sist fastsatte* styringsrammen. Hvorvidt målet om ønsket kvalitet/ytelse er oppnådd, er vanskelig å vurdere ut fra datagrunnlaget, blant annet fordi det ikke alltid kommer tydelig fram hva som er satt av mål for kvalitet/ytelse og hva prosjektet faktisk har levert. Men Forsvarsmateriell oppgir i hovedsak at ytelsen er oppnådd i prosjektene. Det samme gjelder effektmålet, som Forsvaret i hovedsak vurderer å være oppnådd. Samtidig viser undersøkelsen at det ofte er nødvendig å kutte i krav (ytelse) til materiellet eller at omfanget av investeringen reduseres for å holde prosjektet innenfor styringsrammen.

5.1 Oppnåelse av resultatmålene

5.1.1 Om analysegrunnlaget

Når et materiellprosjekt er avsluttet og materiellet er overlevert til Forsvaret, skal Forsvarsmateriell utarbeide en termineringsrapport. I termineringsrapporten skal Forsvarsmateriell rapportere om prosjektet har oppnådd *resultatmålene* for tid, kostnad og kvalitet/ytelse som ble satt i gjennomføringsoppdraget til prosjektet eller i påfølgende oppdrag³⁴¹ fra Forsvarsdepartementet. Det skal gå fram av gjennomføringsoppdraget hvilken prioritet resultatmålene skal ha, det vil si hvilket mål som gis første, andre og tredje prioritet.

I termineringsrapportene skal Forsvarsmateriell lage en oversikt som viser faktisk gjennomføringstid for oppdraget, og gjøre rede for eventuelle avvik fra planlagte milepæler i prosjektplanen. Forsvarsmateriell skal videre gjøre rede for prosjektets kostnader i forhold til styringsrammen. Både kostnadsramme, styringsramme og utbetalinger skal regnes om til den gjeldende kroneverdien på det

³⁴⁰ Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet. (2023), *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ. Målstruktur og målformulering*. Veileder nr. 10. Finansdepartementet. (2010), Forskningsprogrammet Concept og FFI. (2023). *Evaluering av Nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud)*.

³⁴¹ Til og med 2020 kom slike oppdrag i såkalte PET (presiseringer, endringer og tillegg). Fra og med 2021 kommer oppdragene i supplerende tildelingsbrev.

tidspunktet termineringsrapporten skrives. Forsvarsmateriell skal også beskrive hvorvidt ytelseskravet i gjennomføringsoppdraget er nådd, og gjøre rede for årsaker til eventuelle avvik.³⁴²

Vi har bedt Forsvarsmateriell om alle termineringsrapportene for perioden 2020–2023 og har mottatt 50 rapporter. Av disse er 20 rapporter fra landkapasiteter, 10 fra maritime kapasiteter, 9 fra luftkapasiteter og 9 fra IKT-kapasiteter. Det er også to rapporter fra felleskapasiteter.

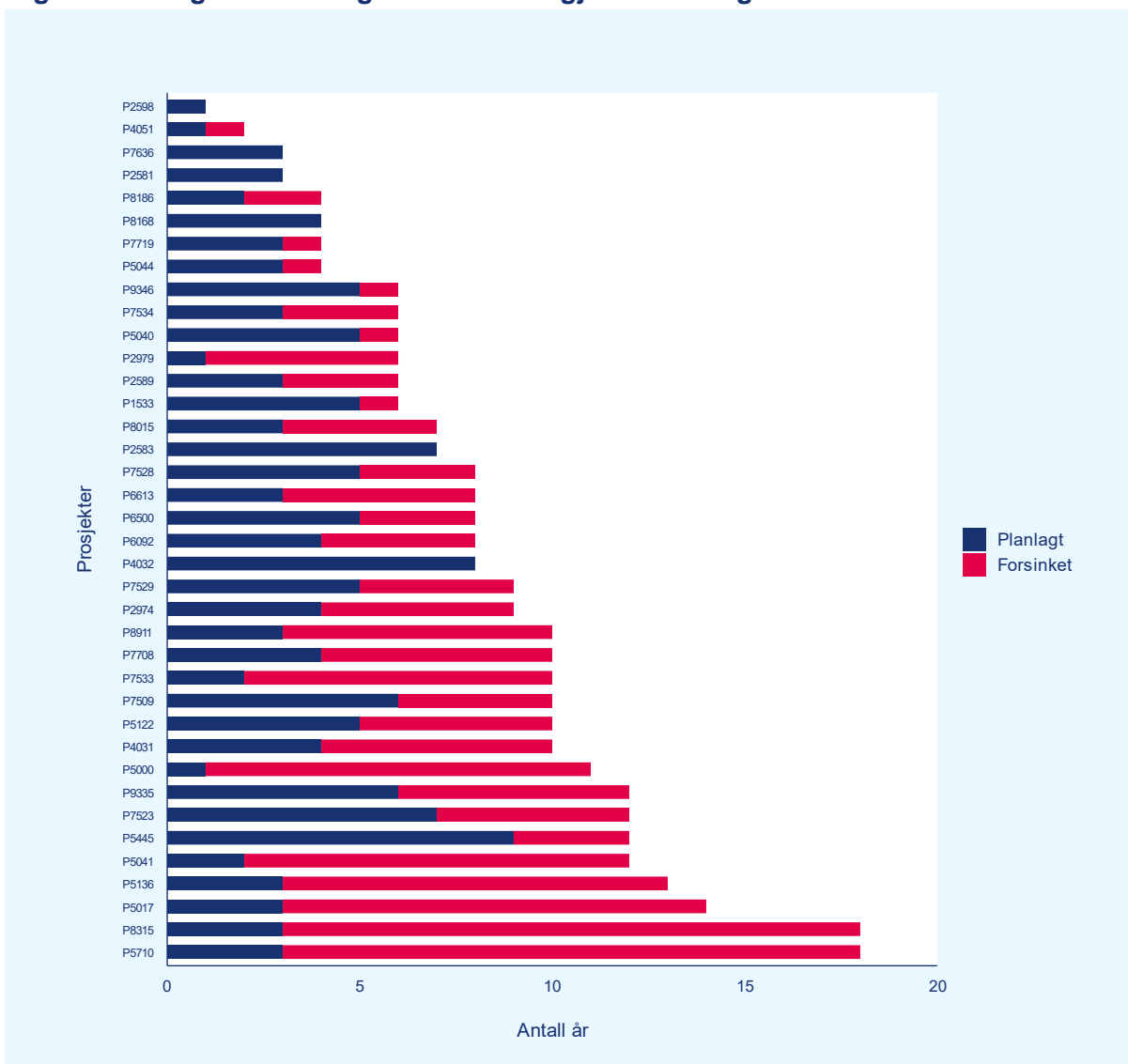
I 32 av de 50 rapportene var resultatmålene oppgitt, og 18 av disse viser også til prioritering av resultatmålene. Kostnad var første prioritet i ni prosjekter, tid i seks prosjekter og ytelse i tre prosjekter. I de rapportene der resultatmål mangler, er det noen ganger oppgitt hvor lang tid prosjektet har tatt, og hvor mye som er utbetalt, men ikke hva som var planlagt tid og kostnad. I to av rapportene var det ikke satt resultatmål i gjennomføringsoppdraget. I tillegg innhentet vi noen gjennomføringsoppdrag for å supplere termineringsrapportene. Analysene nedenfor er derfor ikke basert på samme antall prosjekter. Dette kommenteres under framstilling av analysen for hvert mål.

5.1.2 Oppnåelse av resultatmålet tid

Analysen av tidsbruk og forsinkelser i gjennomføringsfasen bygger på 38 prosjekter der vi ut fra termineringsrapporter og gjennomføringsoppdrag har data om både startpunkt for gjennomføringsfasen, planlagt gjennomføringstid og ferdigstilling av prosjektet (overføring til drift).

³⁴² Veiledning til mal for termineringsrapport i PRINSIX.

Figur 8 Planlagt tidsbruk og forsinkelser i gjennomføringsfasen



Kilde: Termineringsrapporter fra Forsvarsmateriell 2020–2023

Figur 8 ovenfor viser planlagt gjennomføringstid (blå) og forsinkelser (rød) per prosjekt for 38 prosjekter terminert i perioden 2020–2023. Figuren viser at gjennomføringstiden varierer mye i prosjektene. De to prosjektene med kortest gjennomføringstid brukt ett år. De to prosjektene med lengst gjennomføringstid brukte 18 år. Opprinnelig var planlagt gjennomføringstid for begge disse prosjektene tre år.³⁴³

Analysen viser at i gjennomsnitt var disse 38 prosjektene åtte år i gjennomføringsfasen. Analysen viser videre at bare 6 av 38 prosjekter ikke var forsinket. Dette gjaldt tre prosjekter fra IKT-kapasiteter og tre fra landkapasiteter, og materiellet i disse prosjektene kan karakteriseres som hylleware. De andre 32 prosjektene var i gjennomsnitt 5,25 år forsinket i forhold til planlagt gjennomføringstid.

Årsaker til forsinkelser i gjennomføringsfasen av prosjektene.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) undersøkte i 2018 tidsbruk og forsinkelser i materiellinvesteringer til Forsvaret. FFI kom fram til at 50 prosent av prosjektene var forsinket med minst ett år. 15 prosent av

³⁴³ P5710 *Initiell materialanskaffelse ISTAR*, prosjektet ble utvidet flere ganger, og P8315 *Mørkeutrustning*.

prosjektene var mer enn 5 år forsinket.³⁴⁴ Prosjekter som anskaffet utviklingsprodukter, var mer forsinket enn prosjekter som anskaffet hylleware og tilpasningsprodukter. FFI har flere potensielle forklaringer på hvorfor prosjekter blir forsinket, som at planleggingen er for optimistisk, nødvendige ressurser (som prosjektledere og teknisk og merkantil støtte) ikke er tilgjengelig, at prosjektet blir nedprioritert i porteføljestylingen, blir endret underveis i anskaffelsen eller har avhengighet til andre prosjekter som er forsinket, at prosjektgjennomføringen er ineffektiv, at leverandørene ikke leverer til avtalt tid eller at prosjektet skyves ut i tid på grunn av overhøyde i porteføljen. Overhøyde vil si at det er planlagt flere prosjekter enn det er kapasitet og ressurser til.³⁴⁵ Overhøyde omtales nærmere i punkt 6.4.2.

FFI viser til forsinkelser i materiellinvesteringer i forsvarssektoren i rapporter både i 2021 og 2024. FFI finner forsinkelser både i forhold til milepæler som Forsvarsmateriell setter selv innad i et år og for hele gjennomføringsfasen. FFI registrerer at ansatte i Forsvarsmateriell peker på forhold ved leverandørene som årsaker til forsinkelsene, mens ansatte i Forsvaret peker på prosesser i Forsvarsdepartementet. I rapporten viser FFI til at samtlige langtidsplaner etter 2010 har vært inne på tidsbruk i materiellinvesteringer. FFI mener at forsinkelser er blitt normalsituasjonen for materiellinvesteringer i forsvarssektoren, og at dette skyldes svakheter både i planlegging og i gjennomføring av prosjektene.³⁴⁶

Gjennomgangen av termineringsrapportene gir noen av de samme forklaringene som FFI peker på. En av de interne årsakene til forsinkelser som trekkes fram er mangel på personell og kompetanse, særlig teknisk kompetanse. Andre forhold som blir nevnt, er endringer og tillegg i prosjektet, prosjektets egenart og prioritering mellom prosjekter som påvirker disponeringen av personell i Forsvarsmateriell og budsjettsituasjonen. I tillegg trekkes det fram at det er tidkrevende å anskaffe materiell som skal utvikles. I termineringsrapportene pekes det også på eksterne årsaker, særlig ulike forhold ved leverandørene, inkludert forsinkelser, mangelfull kvalitet i leveranser, mangelfull styring og oppfølging fra leverandørens side og turnover hos leverandørene.

Intervjuene i undersøkelsen trekker mange av de samme årsakene fram. Forsvarsmateriell peker særlig på eksterne forhold som årsaker til forsinkelser i prosjektene. Ifølge maritime kapasiteter blir mer enn 70 prosent av anskaffelsene forsinket på grunn av eksterne faktorer.³⁴⁷ Landkapasiteter peker på at forsinkelser fra leverandørene forflytter seg til prosjektene.³⁴⁸

Endringer underveis i gjennomføring av prosjektene

Mange av termineringsrapportene viser til endringer i anskaffelsen underveis, både i kompleksitet, i styringsramme og ved at antall enheter som skal anskaffes reduseres eller økes. Dette fører til at anskaffelsen tar lengre tid.

Et eksempel på et prosjekt med en rekke endringer er *P3047 Helikoptertilpasning*. Målet med prosjektet var å tilpasse kystvaktskipene (Nordkapp-klassen) for å kunne operere NH90-helikoptrene som skulle komme. Iverksettingsoppdrag ble gitt i 2003, og anskaffelsen var planlagt som et hasteoppdrag for å klargjøre fartøyene til å ta ombord NH90 i tjeneste fra 2006. Prosjektet fikk flere oppdrag om endringer, som førte til at styringsrammen ble økt. Prosjektet hadde opprinnelig en styringsramme på 64 millioner 2003-kroner og endte opp med en styringsramme på over 230 millioner 2017-kroner.³⁴⁹ Det tok 14 år fra gjennomføringsoppdrag til signering av overføringsprotokoll.

³⁴⁴ FFI har målt tidsbruken fra gjennomføringsoppdrag til termineringsrapport, mens vi har målt fra gjennomføringsoppdrag til signering av overføringsprotokoll.

³⁴⁵ Presterud, Øhrn, Waage og Berg. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport 18/00231.

³⁴⁶ (U.off.) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyling i forsvarssektoren – status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167, Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

³⁴⁷ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

³⁴⁸ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023.

³⁴⁹ (B) Termineringsrapport for P3047 *Helikoptertilpasning*.

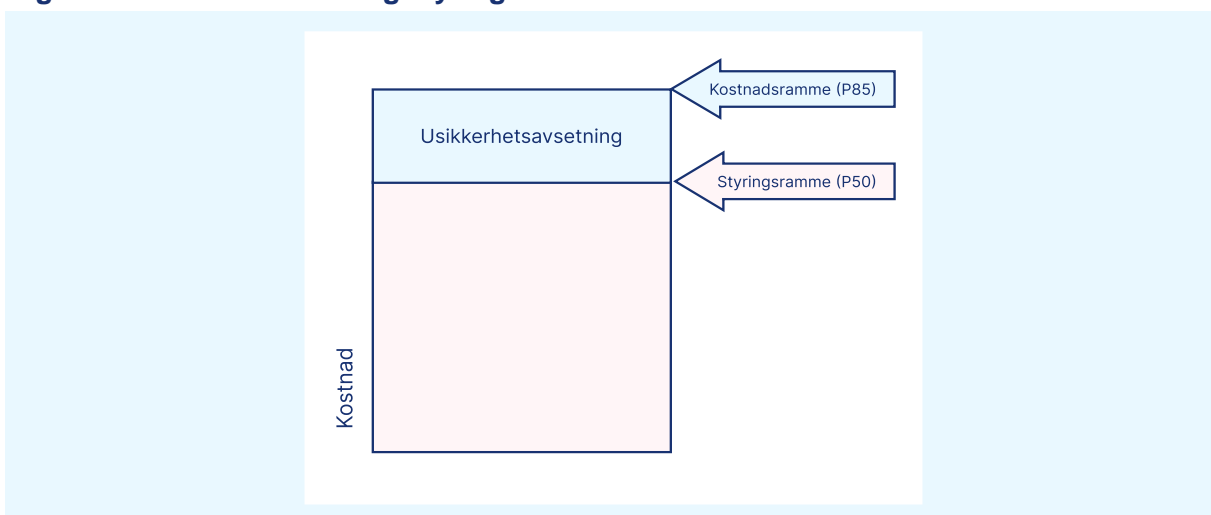
Et annet eksempel er *P5000 Spillbaserte prosedyretrenerne*, som skulle anskaffe bærbare PC-er til Hæren, med programvare som kunne brukes til å trene situasjonsforståelse. Systemene skulle benyttes ved forflytning til operasjonsområder. Oppdraget med en kostnadsramme på 3,5 millioner kroner ble gitt i 2010, og anskaffelsen skulle gjennomføres samme år.³⁵⁰ Prosjektet ble først nedprioritert og deretter endret i omfang og økonomisk ramme gjennom tre oppdrag, noe som førte til fem års forsinkelse før systemene ble overført til drift i 2021.³⁵¹

Et tredje eksempel på prosjekter som har pågått i flere år med stadige utvidelser av omfang og styringsramme, er *P5464 Hurtiganskaffelse lette pansrede kjøretøy* og *P5445 Lette pansrede kjøretøy*. Gjennomføringsoppdraget for P5464 ble gitt i 2005. Utgangspunktet var et behov for 25 kjøretøy til ISAF-operasjonen i Afghanistan. For å dekke Forsvarets samlede behov for lette pansrede kjøretøy ble det i 2007 gitt gjennomføringsoppdrag for P5445 om å anskaffe 100 kjøretøy. Begge prosjektene ble utvidet gjennom flere oppdrag med flere kjøretøy og økte styringsrammer.³⁵² Prosjektene har hatt leveranser i flere omganger, og dataene gir ikke grunnlag for å måle forsinkelser i forhold til planen. Begge prosjektene hadde siste utbetaling i 2021. Prosjektene er også omtalt i punkt 5.2.3.

5.1.3 Oppnåelse av resultatmålet kostnad

Ifølge statens prosjektmodell skal prosjektets kostnader angis med kostnadsramme, styringsramme og usikkerhetsavsetning. Kostnadsrammen er det øvre finansielle taket for prosjektet og settes normalt til P85, dvs. at det er 85 prosent sannsynlighet for at kostnaden vil være lik eller lavere. Styringsrammen er det kostnadsnivået prosjektet er forventet å levere for og settes normalt til P50, dvs. at det er 50 prosent sannsynlighet for at kostnaden vil være lik eller lavere. Differansen mellom styringsrammen og kostnadsrammen utgjør usikkerhetsavsetningen, det vi si en slags økonomisk buffer som skal ta høyde for usikkerhet i kostnadsanslaget. Gjennomføringskostnader (planlagte lønns- og reisekostnader) skal spesifiseres og inkluderes i kostnadsrammen.³⁵³ Investeringene dekkes gjennom årlige bevilgninger over kapittel 1760 *Forsvarsmateriell og større anskaffelser og vedlikehold*, post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold*.

Figur 9 Kostnadsrammer og styringsrammer



³⁵⁰ (B) Gjennomføringsoppdrag for prosjekt 5000 *Spillbaserte prosedyretrenerne*, godkjent 15. januar 2010.

³⁵¹ (B) Termineringsrapport for P5000 *Spillbaserte prosedyretrenerne*.

³⁵² (B) Termineringsrapport for P5445 *Lette pansrede patruljekjøretøy IVECO*.

³⁵³ *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/23. Finansdepartementet (2023). *Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten*. Rundskriv 108/19. Finansdepartementet (2019).

Kilde: Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren (2019)

Figur 9 viser at kostnadsrammen består av styringsrammen og en usikkerhetsavsetning.

I materiellinvesteringer med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner (kategori 1-prosjekter) skal kostnadsrammen godkjennes av Stortinget. I materiellinvesteringer med kostnadsramme under 500 millioner kroner (kategori 2-prosjekter) skal kostnadsrammen godkjennes av Forsvarsdepartementet.³⁵⁴

Både Forsvarsstaben og Forsvarsmateriell peker på at terskelen på 500 millioner kroner for kategori 1-prosjekter har ligget fast lenge, og at lønns- og prisstigningen har ført til at terskelen nås for stadig flere prosjekter. Forsvarsstaben ser det som ønskelig å harmonisere terskelverdien for kategori 1-prosjekter med terskelen for ekstern kvalitetssikring på 1 milliard kroner i statens prosjektmodell.³⁵⁵ Forsvarsdepartementet ser at antallet kategori 1-prosjekter øker, og at dette er en utfordring med hensyn til tid, fordi departementet normalt bare har to anledninger i året til å legge fram disse prosjektene for Stortinget.³⁵⁶ I forslaget til ny langtidsplan for forsvarssektoren fra 2025 er det foreslått å heve grensen for behandling av kategori 1-prosjekter i Stortinget til 1 milliard kroner, for å effektivisere gjennomføringen.³⁵⁷

Endring i styringsrammen og bruk av usikkerhetsavsetning

Alle planlagte og godkjente prosjekter inngår i Forsvarsdepartementets investeringsplan.³⁵⁸ Når et prosjekt tas inn i investeringsplanen, får det et prosjektnavn og et prosjektnummer, og det settes en styringsramme og en kostnadsramme for prosjektet.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell viser til at styringsrammen i liten grad endres gjennom konsept- og forprosjektfasen, og at enkelte prosjekter settes i gang med for lav styringsramme.³⁵⁹ Ifølge Forsvarsmateriell settes styringsrammen for tidlig i investeringsløpet, og det er begrenset mulighet for å justere rammene senere når kunnskapsgrunnlaget er bedre. Ifølge Forsvarsmateriell er det først når markedsundersøkelsene er gjennomført at man kjenner kostnadsbildet. Forsvarsmateriell gjør en ny kostnadsvurdering når de utarbeidet det sentrale styringsdokumentet. Det er likevel en tendens til at departementet opprettholder de opprinnelige rammene, som ble beregnet tidlig i investeringsprosessen, og som er satt i investeringsplanen.³⁶⁰

Forsvarsmateriell kan sende en endringsanmodning til Forsvarsstaben om bruk av usikkerhetsavsetningen. I kategori 2-prosjekter (under 500 millioner kroner) kan Forsvarsstaben avgjøre anmodningen. I rapporteringen fra Forsvaret i 2022 og 2023 går det fram at det ikke er brukt av usikkerhetsavsetningen for noen kategori-2 prosjekter.³⁶¹ Hvis endringsanmodningen gjelder et kategori 1-prosjekt (over 500 millioner) videresender Forsvarsstaben anmodningen til Forsvarsdepartementet. På grunn av at det ikke er satt av midler til usikkerhetshåndtering, vil bruk av usikkerhetsavsetningen i et prosjekt måtte dekkes inn ved å forskyve eller redusere andre prosjekter i investeringsporteføljen.³⁶² Alternativet er å kutte i prosjektet for å holde styringsrammen.

Oppnåelse av resultatmålet kostnad

Forsvarsmateriell opplyser at alle prosjektkostnader indeksreguleres, og at styringsrammen justeres hvert år i tråd med dette. I Forsvarsmateriells termineringsrapporter måles resultatmålet *kostnad* opp mot den sist fastsatte styringsrammen, og alle endringer fra den opprinnelige styringsrammen skal

³⁵⁴ Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet (2019).

³⁵⁵ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022, (B) intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁵⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

³⁵⁷ Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet*. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.

³⁵⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁵⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁶⁰ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

³⁶¹ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2/2022 *Porteføljestatusrapport*, (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2/2023 Vedlegg F *Porteføljestatusrapport*.

³⁶² Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023, (B) intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

være dokumentert i termineringsrapportene.³⁶³ I malen for termineringsrapportene framgår det at prosjektets kostnadsramme, styringsramme og utbetalinger skal regnes om til gjeldende (dagens) kroneverdi. Det går videre fram at det skal gjøres rede for prosjektets kostnader sammenliknet med de fastsatte rammene og eventuelle avvik.

Vår analyse av oppnåelse av resultatmålet *kostnad* bygger på 46 prosjekter. Analysen er basert på termineringsrapporter fra perioden 2020–2023, supplert med opplysninger fra gjennomføringsoppdrag for noen av prosjektene. I gjennomføringsoppdragene angis kostnadsrammen for prosjektet, inndelt i styringsramme, usikkerhetsavsetning og gjennomføringskostnader. Disse rammene er grunnlaget for rapporteringen i termineringsrapportene, med mindre rammene er endret gjennom nye oppdrag fra Forsvarsdepartementet.

Analysen viser at prosjektene i all hovedsak holder seg innenfor den *sist fastsatte* styringsrammen. Sju av prosjektene hadde brukt mer enn rammen, men for de fleste av disse var det små overskridelser. Den største overskridelsen var på 1,5 millioner kroner i et prosjekt på ca. 40 millioner kroner, som er et relativt lite prosjekt i forsvarssammenheng. Overskridelsen skyldtes problemer med å holde oversikt over rammen som gjensto, på grunn av teknisk feil i Forsvarets investeringsdatabase.³⁶⁴

Forsvarsdepartementet viser til at de aller fleste prosjektene leverer innenfor styringsrammen. Departementet har gjennomført en intern studie av 45 investeringsprosjekter i kategori 1, fremmet for Stortinget i perioden 2010–2020. Av disse var 15 prosjekter avsluttet, og alle disse ble gjennomført innenfor kostnadsrammen. Bare 3 av de 15 prosjektene hadde en sluttkostnad som gikk ut over styringsrammen.³⁶⁵ Forsvarsstaben viser til at prosjektene over tid stort sett har holdt seg innenfor styringsrammen når man ser på den samlede porteføljen. I den foregående langtidsplanperioden lå snittet for sluttkostnaden for den samlede porteføljen så vidt over styringsrammen.³⁶⁶

I en ny undersøkelse om materiellinvesteringer konkluderer Forsvarets forskningsinstitutt med at forsvarssektoren har god kostnadskontroll i gjennomføringsfasen, men at kostnadsestimatene fra tidligfasen gjerne er for lave. Dette fører til mange endringsanmodninger. Ifølge FFI ble styringsrammen økt i 5 av 18 undersøkte prosjekter. Økningene skjedde ved overgangen fra forprosjekt til gjennomføringsfasen, og underveis i gjennomføringsfasen.³⁶⁷

Prosjektene fra termineringsrapportene som inngår i vår analyse, var hovedsakelig små eller mellomstore prosjekter (se FFIs definisjon i punkt 1.2.4). Av disse hadde 13 prosjekter en styringsramme på under 75 millioner kroner, det vil si små prosjekter etter FFIs inndeling. Det var bare ett stort prosjekt som hadde en styringsramme på over 500 millioner kroner, på det tidspunktet prosjektet startet.

Det største prosjektet i vår analyse av termineringsrapporter, var P5439 *Landbasert indirekte ildstøtte*, hvor formålet var å utvikle og anskaffe et artillerisystem (ARCHER.) Prosjektet var et utviklingsprosjekt i samarbeid med Sverige, og hadde en kostnadsramme på 1,8 milliarder kroner. Etter vedvarende utfordringer med kvalitet og forsinkelser over flere år, ble det i 2016 signert en avtale om å avslutte samarbeidet uten at noe materiell var levert. Prosjektet ble terminert, og alle rettigheter overført til Sverige, inkludert 597 millioner svenske kroner betalt fra Norge i prosjektperioden. For Norge kom prosjektkostnadene på 983 millioner 2021-kroner, inkludert 77 millioner kroner til konsulenter og advokatutgifter knyttet til avslutning av samarbeidet.³⁶⁸

³⁶³ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

³⁶⁴ (B) Termineringsrapport P8911 *Mobile kystmeldeposter (KYP) i SHV*, maritime kapasiteter, uten dato, men ifølge Forsvarsmateriell fra 2021.

³⁶⁵ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

³⁶⁶ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁶⁷ Voldhaug, Prebensen og Presterud (2024) *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554

³⁶⁸ (B) termineringsrapport P5439 *Landbasert Indirekte Ildstøtte «ARCHER»*, landkapasiteter, 16. april 2021.

For å løse det operative behovet for landbasert ildstøtte, som ikke ble oppnådd med prosjektet omtalt ovenfor, besluttet Forsvarsdepartementet å sette i gang et nytt prosjekt, P5447 *Artillerisystem 155 mm*. Prosjektet ble vedtatt av Stortinget i 2017, med en kostnadsramme på 3 193 millioner kroner og planlagt levering innen 2024.³⁶⁹ I 2022 sluttet Stortinget seg til å anskaffe ytterligere artilleriskyts med tilhørende ammunisjonskjøretøy og økte kostnadsrammen til 4 726 millioner kroner. Leveransen forventes i perioden 2024–2026.³⁷⁰ Forsvarsdepartementet opplyste høsten 2023 at anskaffelsen er forsert for å bygge opp beholdningen av beredskapsammunisjon, og for å gi leverandøren forutsigbarhet til å investere i produksjonskapasitet. Prosjektet omfatter også gjenanskaffelse av ammunisjon som er donert til Ukraina.³⁷¹

For noen prosjekter som har pågått over en periode på 10–15 år, har det ofte vært store utvidelser med tilhørende økte styringsrammer. Dette gjelder for eksempel de to prosjektene som skulle anskaffe lette pansrede kjøretøy (P5464 og P5445) som er omtalt i punkt 5.2.2. Prosjektene fikk gjennomføringsoppdrag i 2006 og 2007. P5464 fikk en styringsramme på 129 millioner kroner. Den første styringsrammen til P5445 er ikke oppgitt, men i 2012 ble den økt til 478 millioner kroner. Da prosjektene ble terminert i 2021, etter mange endringer og utvidelser, var styringsrammene på 440 millioner kroner (P5464) og 567 millioner kroner (P5445).³⁷²

Styring etter kostnad

Forsvarsstaben viser til at departementet styrer for å holde prosjektene innenfor styringsrammen, og at prosjektene justeres for å innfri kostnads målet. På grunn av prisstigningen i markedet vil det bli mer utfordrende framover å holde kostnadene på det planlagte nivået.³⁷³

Forsvarsmateriell uttaler at krigen i Europa har ført til økte priser, og det er blitt mer vanlig at det ikke er samsvar mellom faktiske kostnader i prosjektet og styringsrammen. Løsningen er å redusere funksjonalitet eller kutte i krav eller omfang i prosjektene. Forsvarsmateriell oppgir at de fører tøffe forhandlinger med leverandørene, men at det er blitt selgers marked.³⁷⁴

Ifølge Luftforsvaret er det en utfordring at den samlede investeringsrammen for Forsvaret er mindre enn det samlede behovet. Dette fører til at prosjekter utsettes eller får redusert ambisjon (lavere ytelse) fordi ressursene ikke strekker til. Materiellets ytelse endres i praksis av de tilgjengelige økonomiske rammene, og de fleste prosjektene blir «design to cost»-prosjekter.³⁷⁵ Forsvarsmateriell oppgir at dersom styringsrammen ikke dekker ambisjonene for prosjektet, går de i dialog med prosjekteier og kutter i antall eller krav for å holde prosjektet innenfor rammen.³⁷⁶

Undersøkelsen viser at det ikke er noe nytt at styringsrammene ikke strekker til. I 2012 gjennomførte FFI en analyse av investeringsprosessene i Forsvaret («flaskehalsanalysen» omtalt i punkt 4.1.2). Dette var før opprettelsen av Forsvarsmateriell, da Forsvarets logistikkorganisasjon hadde ansvaret for å gjennomføre investeringer i Forsvaret. Analysen peker blant annet på at prosjektene får en mer eller mindre tilfeldig styringsramme tidlig i prosjektløpet fordi man ikke kjenner godt nok til kravene til det som skal anskaffes. Også i 2012 førte dette i mange tilfeller til «design-to-cost»-prosjekter. Flaskehalsanalysen peker også på at en svakt fundert styringsramme i noen tilfeller fører til at de økonomiske rammebetingelsene må endres på et senere tidspunkt. Dette er ressurskrevende og kan føre til forsinkelser i prosjektet.³⁷⁷

³⁶⁹ Prop. 12. S (2017–2018) *Endringer i statsbudsjettet 2017*, Forsvarsdepartementet.

³⁷⁰ Prop. 75 S (2021–2022) *Investeringar i Forsvaret og andre saker*, Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*.

³⁷¹ Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

³⁷² (B) Termineringsrapport P5464 *Hurtiganskaffelse lette pansrede patruljekjøretøy*, landkapasiteter 2. desember 2021 (B) Termineringsrapport P5445 *Lette pansrede patruljekjøretøy*, landkapasiteter 2. desember 2021.

³⁷³ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁷⁴ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

³⁷⁵ (B) Intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³⁷⁶ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

³⁷⁷ (U.off.) Gulichsen, Strand og Steder (2012) *Forsvarets investeringsprosess – flaskehalsanalyse og kompetansekartlegging i Forsvarets Logistikkorganisasjon*. FFI-rapport 2012/01443.

Maritime kapasiteter trekker fram P6359 *Fremtidig maritim minemottiltakskapasitet* som eksempel på et «design to cost»-prosjekt. Prosjektet skal anskaffe et nytt system for minerydding basert på modulære og autonome systemer, og er også omtalt i punkt 4.1.4. Ifølge maritime kapasiteter var kostnadsanslagene i de tidlige fasene for lave, og forprosjektfasen avdekket et stort gap mellom styringsrammen og estimert kostnad. I et forsøk på å redusere kostnadene er *skal*-krav gjort om til *bør*-krav og maritime kapasiteter oppgir å ha «snudd hver stein» for å holde prosjektet innenfor styringsrammen. Det har blant annet ført til at antall enheter er redusert og at elementer fra dagens minerydderstruktur gjenbrukes. I tillegg er EBA skilt ut som eget prosjekt.³⁷⁸

Konsekvensene av store kutt i prosjekter blir noen ganger at nye prosjekter må settes i gang for å dekke behovet. En annen konsekvens er at Forsvaret må beholde noe gammelt materiell, og drifte både nytt og gammelt materiell. Da må Forsvaret ha personell, logistikk og forsyning til to systemer i stedet for ett, noe som både er kostbart og lite hensiktsmessig. Landkapasiteter viser til P2559 *Landbasert transportsystem*, som ble opprettet fordi Forsvaret hadde behov for å fase ut 1000 Scania-lastevogner fra 1980-tallet. Styringsrammen holdt imidlertid bare til 427 vogner. Dermed måtte om lag 500 av de gamle Scania-vognene levetidsforlenges. Ifølge landkapasiteter har Forsvarsmateriell kjøpt opp delelager fra hele verden for å kunne drifte de gamle lastebilene.³⁷⁹

Undersøkelsen viser at det ofte er avvik mellom prosjektets økonomiske rammer og ambisjonene for prosjektet som er satt i styringsdokumentene. Forsvarsdepartementet bekrefter at når prosjektene detaljplanlegges, vil ofte de avsatte økonomiske rammene for prosjektet være lavere enn hva det anbefalte alternativet fra konseptvalgutredningen krever. Dette forsterkes av den høye prisveksten i forsvarsmarkedet de siste årene. Dette er forhold utenfor departementets kontroll og som ikke fullt ut kompenseres med den alminnelige prisjusteringen av budsjettet eller valutakompensasjonen omtalt i punkt 6.4.2. Det er derfor nødvendig å justere porteføljen, enten ved å omprioritere rammene eller akseptere konsekvensene av reduserte ambisjoner i det aktuelle prosjektet.³⁸⁰

5.1.4 Oppnåelse av resultatmålet ytelse

Ifølge PRINSIX mal for termineringsrapporter skal Forsvarsmateriell rapportere om resultatmålet for ytelse satt i gjennomføringsoppdraget, er nådd, og det skal gjøres rede for årsaker til eventuelle avvik.

Undersøkelsen viser at det bare er oppgitt resultatmål for ytelse i 17 av 50 termineringsrapporter. I to av rapportene står det at gjennomføringsoppdraget ikke inneholder ytelsesmål. Flere rapporter viser bare til at anskaffelsen skal oppfylle kravspesifikasjonene, for eksempel at «systemet skal oppfylle de krav som er definert i de tilhørende kravspesifikasjoner».³⁸¹ Andre rapporter opplyser bare hva som skal anskaffes. For eksempel at «prosjektet skal anskaffe og driftsette utstyr for samhandling mellom Forsvaret og nødetater».³⁸²

I nær halvparten av 50 termineringsrapportene konkluderer Forsvarsmateriell likevel med at ytelsesmålet i prosjektet er nådd. Tre rapporter slår fast at ytelsesmålet ikke er nådd. Den andre halvparten av rapportene opplyser kun hva som er anskaffet. For resten av rapportene er det ikke mulig å vurdere om målet for ytelse er nådd fordi det verken er oppgitt mål eller konklusjoner.

Et prosjekt som åpenbart ikke har nådd ytelseskravet, er P5439 *Landbasert indirekte ildstøtte*, omtalt i punkt 5.2.3. I rapporten står effektmålet gjengitt, men rapporten konkluderer ikke om måloppnåelse selv om prosjektet ble terminert uten at artillerisystemet ble levert.

³⁷⁸ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

³⁷⁹ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023.

³⁸⁰ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

³⁸¹ (B) Termineringsrapport P9335 *Fleksibelt modulbasert sanitetssystem ROLE 2/3*.

³⁸² (B) Termineringsrapport P8015 *Terminaler for nødnett til Forsvaret*.

Et annet prosjekt der ytelsesmålet ikke ble nådd, er *P6391 HMS-støytiltak* for Skjold-klassen i Sjøforsvaret. Prosjektet ble omdefinert i flere runder. Prosjektet startet med å skulle bedre Skjold-klassens utholdenhet, og ble innsnevret til å kun gjelde HMS-tiltak med vekt på støyisolering. Termineringsrapporten konkluderer med at ytelseskravet ikke er nådd. Årsaken var at støyisolering ikke kunne gjennomføres fordi det ville gi en uakseptabel vektøkning. Behovet for vern mot støy ble ivaretatt ved innkjøp av hørselvern. Prosjektet brukte nær 4 millioner 2021-kroner av en ramme på 30 millioner kroner.³⁸³

Analysen av termineringsrapportene viser at kravene til ytelse ofte er uklare, og at det derfor er vanskelig for Forsvarsmateriell å konkludere på disse. I noen tilfeller er konklusjonen mer en vurdering av om de faktisk har levert materiellet, enn en vurdering av om materiellet har den forventede kvaliteten.

Intervjuene med Forsvaret og Forsvarsmateriell nyanserer bildet noe. For eksempel gir både landkapasiteter og maritime kapasiteter uttrykk for at en prioritering av styringsrammen ofte går på bekostning av ytelsen, eller at antall enheter må reduseres.³⁸⁴ Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret mener at ytelsen i praksis påvirkes av de økonomiske rammene.³⁸⁵

Forsvarsdepartementet ønsker i utgangspunktet at flere av prosjektene i investeringsplanen skal være kostnadsstyrte, og at kostnad skal prioriteres foran resultatmålene tid og ytelse. Departementet styrer mer på kostnader enn før og mener at det har gitt positive resultater. Blant annet er Forsvaret blitt noe mer pragmatiske i utformingen av operative ytelseskrav. Ellers kan den anbefalte løsningen ofte bli den som oppfyller de mest krevende ytelsene. For høy oppmerksomhet på ytelse drar ofte investeringen i retning av kompleks utvikling. Utviklingsprosjekter kan være nødvendig på områder der operativ overlegenhet teknologisk er nødvendig, men ikke på alle områder. Samtidig understreker departementet at det også har oppmerksomhet om ytelseskrav, og viser til at prosjektet Archer (se punkt 5.2.3) ble terminert fordi materiellet ikke møtte de avtalte ytelseskravene.³⁸⁶

5.2 Opplever Forsvaret forventet effekt av investeringene?

Etter at materiellet er overført til drift skal Forsvaret utarbeide en erfaringsrapport der de skal gjøre rede for om effektmålene som var satt i gjennomføringsoppdraget, er nådd. Ifølge veilederen i PRINSIX bør det ikke gå for lang tid før erfaringsrapporten skrives. Samtidig må materiellet ha vært i bruk så lenge at det er mulig å måle effekten.³⁸⁷

Vi har bedt Forsvaret om alle erfaringsrapporter fra 2021, 2022 og 2023 og har mottatt 44 rapporter. Av disse er 15 rapporter fra Hæren, 9 rapporter fra Sjøforsvaret, 9 rapporter fra Luftforsvaret og 2 rapporter fra Forsvarets sanitet. De øvrige rapportene er fra andre deler av Forsvaret.³⁸⁸

Analysen av rapportene viser at 35 av de 44 rapportene klart konkluderer med at effektmålet i prosjektet er nådd. Ingen rapporter konkluderer med at effektmålet ikke er nådd, men i én rapport står det at målet delvis er nådd. Dette var erfaringsrapporten for *P6391 HMS-støytiltak for Skjold-klassen* nevnt i punkt 5.2.4. Rapporten konkluderer at prosjektet kun har gjennomført anskaffelsen av hodetelefoner med støyreduksjon, og at prosjektet derfor bare delvis har nådd effektmålet for prosjektet.³⁸⁹ Som vist i punkt 5.2.4 mente imidlertid Forsvarsmateriell at ytelsen for prosjektet ikke var

³⁸³ (B) Termineringsrapport P6391 *HMS-støytiltak Skjoldklassen*.

³⁸⁴ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023, (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.

³⁸⁵ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³⁸⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

³⁸⁷ Prinsix [<https://www.prinsix.no>]

³⁸⁸ Det mangler avsender for fem av rapportene.

³⁸⁹ (B) Erfaringsrapport P6391 *HMS-støytiltak for Skjold-klassen*, Sjøforsvaret 31. januar 2022.

nådd. I de resterende åtte rapportene er det ikke konkludert tydelig, og det er derfor vanskelig å vurdere om Forsvaret mener at effektmålet er nådd.

Blant de åtte rapportene som ikke konkluderer med om effektmålet er nådd, er det i noen tilfeller ikke satt effektmål i gjennomføringsoppdraget. Det er også eksempler på at Forsvaret i oversendelsesbrevet³⁹⁰ har konkludert med at effektmålet er nådd, samtidig som rapportene viser til mangler ved anskaffelsen.

Erfaringsrapportene sendes fra Forsvaret til Forsvarsdepartementet. Som regel er Forsvarsstaben avsender, men i noen tilfeller er det grenstabene. I oversendelsesbrevet som følger rapporten, oppsummeres det kort om effektmålet er nådd i prosjektet. En vanlig formulering er at de samlede leveransene har gitt den ønskede operative kapasiteten i henhold til prosjektets oppdrag.

I intervju bekrefter Forsvaret at effektmålene i materiellanskaffelsene hovedsakelig nås. Hæren og Luftforsvaret mener også at effektmålene som hovedregel nås, men at det tar tid å vurdere dette.³⁹¹ Også Forsvarsstaben mener at effektmålene i materiellanskaffelsene i stor grad nås, selv om Forsvaret ikke alltid får det antallet som opprinnelig var planlagt innenfor styringsrammen. Forsvarsstaben presiserer at erfaringsrapportene skal komme etter at materiellet har vært i bruk over noe tid, slik at Forsvaret kan vurdere om effektmålet er oppnådd.³⁹²

Undersøkelsen viser at både termineringsrapportene og erfaringsrapportene har varierende kvalitet. Rapportene følger de samme malene, men det ulikt hva slags informasjon som legges inn. Ifølge Forsvarsdepartementet er formålet med termineringsrapportene og erfaringsrapportene å evaluere og forbedre Forsvarsmateriell og Forsvaret. Det er ifølge departementet naturlig at rapportene har varierende kvalitet, fordi prosjektene har ulik størrelse og kompleksitet. Noen prosjekter går over svært lang tid, ressursene i prosjektet skiftes ut, og det er vanskelig å gjenfinne data i historiske dokumenter. Dermed går litt av historikken for prosjektet tapt. Det er imidlertid presisert i gjennomføringsoppdragene at i kommunikasjon med departementet skal alle dokumenter i prosjektet påføres prosjektnummer for å lette tilgangen til historikken.³⁹³

5.3 Definerings av samfunns mål

Finansdepartementets veileder til statens prosjektmodell presiserer at prosjektets samfunns mål skal defineres som et uttrykk for den nytten eller verdiskapningen som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Samfunns målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket. Det må være en klar sammenheng mellom behovet som utløser tiltaket, og prosjektets mål. Ifølge veilederen skal samfunns målet ikke være mer generelt enn at realiseringen av målet til en viss grad kan føres tilbake til prosjektet. Samtidig skal det være tilstrekkelig overordnet til at det gir en god begrunnelse for tiltaket og rom for vurderinger av alternative konsepter.³⁹⁴

Vi har innhentet prosjektdokumenter for ti pågående prosjekter. Prosjektene er omtalt ulike steder i rapporten. Forsvarsdepartementet har gitt gjennomføringsoppdrag for åtte av prosjektene, mens de to siste fortsatt var i henholdsvis konseptfase og forprosjektfase. En gjennomgang av gjennomføringsoppdragene viser at det var satt samfunns mål for alle, slik tabell 2 viser.

³⁹⁰ Riksrevisjonen har mottatt og gjennomgått 32 oversendelsesbrev fra erfaringsrapportene.

³⁹¹ (B) Intervju med Hæren 24. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

³⁹² (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

³⁹³ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

³⁹⁴ *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekialternativ. Målstruktur og målformulering.* Veileder nr. 10. (2010). Finansdepartementet.

Tabell 2 Beskrivelse av samfunns mål for utvalgte prosjekter

Investeringsprosjekt	Beskrivelse av samfunns mål
P6359 Fremtidig maritim minemottiltskapabilitet	<i>Norge har et forsvar som er i stand til å etablere militær operasjonsfrihet og åpne sjøveis transportruter i fred, krise og krig mot trusselen fra sjøminer og andre eksplosiver i det maritime domenet.</i>
P7821 Erstatning MSAM for NASAMS	<i>Styrke Forsvarets evne til å avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig.</i>
P9360 Stridsvognekapasitet til Hæren	<i>Forsvaret har kapasiteter med evne til å bekjempe fiendtlige moderne landbaserte plattformen.</i>
P2559 Landbasert transportstøtte	<i>Norske styrker sikres operativ utholdenhet gjennom landbasert transportstøtte.</i>
P2047 Videreføring av MPA- og ISR-kapasitet (P-8 Poseidon)	<i>Norge opprettholder en hurtig, langtrekkende kapasitet som forsvaret Norge og allierte i sjødomenet, ivaretar norsk suverenitet og suverene rettigheter samt sikrer nasjonalt beslutningsunderlag og støtte til andre viktige samfunnsoppgaver.</i>
P6615 Nye kystvaktskip	<i>Norge opprettholder en kapasitet i det maritime domenet, for å ivareta egne interesser, rettigheter og plikter i norsk jurisdiksjons- og interesseområde.</i>
P5436 Kampvogner til Hæren	<i>Gi Hæren en balansert ytelse som gir evne til å løse de politisk fastsatte oppgaver på en fleksibel måte.</i>
P2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner	<i>Materiell-leveransene vil muliggjøre sanitetstjenester som skal understøtte Forsvarets operative avdelinger slik at de kan opprettholde nødvendig stridsevne- og utholdenhet for å ivareta Norges sikkerhet og forpliktelser. Videre vil ambulansvognene som en del av et helhetlig evakueringskonsept for syke og sårede kunne gi samfunnsmessig nytte der tilsvarende sivile ressurser ikke er tilgjengelig.</i>

Kilde: Forsvarsdepartementet

Som nevnt ovenfor skal samfunns målet ikke være mer generelt enn at realiseringen av målet til en viss grad kan føres tilbake til prosjektet. Eksemplene ovenfor viser at de gjør det i varierende grad. Samfunns målene er imidlertid også utdypet i effektmål og resultatmål.

I forsvarssektoren er det mange prosjekter som ikke er så store at de må følge statens prosjektmodell. En rapport fra Concept peker imidlertid på at det også er hensiktsmessig å formulere effektmål og samfunns mål for de mindre investeringsprosjektene, selv om det ikke stilles samme krav til utredning og analyse for dem som for de store investeringsprosjektene.³⁹⁵ Vi har derfor også gjennomgått ni gjennomføringsoppdrag til mindre og avsluttede prosjekter. Disse viser at det var definert samfunns mål i fem prosjekter. Det var satt mål for prosjektet i de fire andre også, men ikke systematisert i samfunns mål, effektmål og resultatmål. Tre av samfunns målene var så generelle at de ikke kan knyttes til prosjektet. Disse var: «Prosjektet skal bidra til å sikre utholdenheten for Forsvarets avdelinger»³⁹⁶, «Prosjektets samfunns mål er å gi Forsvaret best mulig forutsetning for å løse de oppdrag de pålegges og at de gis tilstrekkelig beskyttelse»³⁹⁷ og «Prosjektet skal bidra inn i totalforsvarskonseptet, som en best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser med evne til å forebygge og håndtere kriser i hele krisespekteret»³⁹⁸.

De to andre samfunns målene kunne, selv om de var overordnet, til en viss grad føres tilbake til prosjektet. Disse var: «Prosjektets samfunns mål er at norske styrker sikres operativ utholdenhet i øving og operasjoner ved å ha tilgang på fleksible kjøretøy»,³⁹⁹ og «Sikre HVs operative utholdenhet i

³⁹⁵ NTNU (2015). *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept-rapport nr. 45.

³⁹⁶ P4021 Pistol.

³⁹⁷ P4032 Vernemasker til Forsvaret.

³⁹⁸ P5041 Våpenfestebraketter.

³⁹⁹ P5006 Lette terrengkjøretøy sommer/vinter.

øving og operasjoner ved å ha tilgang på fleksible feltvogner»⁴⁰⁰. Gjennomgangen viser at det settes samfunns mål for store prosjekter slik det forventes ut fra statens prosjektmodell, og noen ganger også for mindre prosjekter, der det ikke er krav til samfunns mål, men at målene i noen tilfeller er så generelle at det er vanskelig å føre dem tilbake til prosjektet.

⁴⁰⁰ P5044 Feltvogner til Heimevernet.

6 Legger styringen i forsvarssektoren til rette for effektive materiellinvesteringer?

Dette kapitlet handler om Forsvarsdepartementets styring av investeringsområdet gjennom etatsstyringen av Forsvaret og Forsvarsmateriell, og gjennom styringen av investeringsporteføljen. Vi har sett på styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og henholdsvis Forsvaret og Forsvarsmateriell, og på de systemene som brukes til å understøtte styringen av prosjektene og prosjektporteføljen. Avslutningsvis har vi belyst hvilke tiltak Forsvarsdepartementet har satt i verk for å løse noen av utfordringene på området.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet i etatsstyringen har stilt krav til Forsvaret og Forsvarsmateriell om investeringer. Videre har departementet satt i verk tiltak for å bedre porteføljestylingen, men det gjenstår fortsatt noen utfordringer. Forsvarssektoren mangler et felles system for prosjekt- og porteføljestyling, og det er dårlig datakvalitet i flere av systemene som brukes for å understøtte investeringsprosessen. Det er videre en stor utfordring at både Forsvaret og Forsvarsmateriell mangler personell og kompetanse på investeringsområdet. I tillegg er det uklarerheter om roller, ansvar og myndighet i investeringsprosessene. På bakgrunn av erkjente utfordringer har departementet satt i gang et reformarbeid, som blant annet berører investeringsområdet. Som en del av dette arbeidet er det våren 2024 besluttet å overføre ansvaret for porteføljestylingen til Forsvaret.

6.1 Forsvarsdepartementets styring av investeringsområdet

Til og med 2020 styrte Forsvarsdepartementet underliggende etater gjennom iverksettelsesbrev til forsvarssektoren basert på Stortingets behandling av langtidsplanen Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft*, jf. Innst. 62 S (2016–2017), samt de årlige budsjettproposisjonene. Fra 2021 har departementet styrt etatene i forsvarssektoren gjennom årlige tildelingsbrev basert på de årlige budsjettproposisjonene, som igjen i stor grad er basert på langtidsplanen Prop. 14 S (2020–2021) *Evne til forsvar – vilje til beredskap*, jf. Innst. 87 S (2020–2021). I tildelingsbrevene gir Forsvarsdepartementet etatene mål (effektmål og resultatmål), styringsparametere, resultatkrav og oppdrag. Endringer eller tillegg i løpet av året formidles i supplerende tildelingsbrev.⁴⁰¹ Etatene rapporterer tertialvis til Forsvarsdepartementet på mål og krav satt i tildelingsbrevene. Departementet følger opp rapporteringen i etatsstyringsmøter med den enkelte etat.

Det går fram av budsjettproposisjonene for 2023 og 2024 at midler er omprioritert fra investeringer til drift innenfor rammen av forsvarsbudsjettet. Årsakene er blant annet forsinkelser i gevinstrealisering av effektiviseringen i Forsvaret, økte driftsutgifter som følge av økte investeringer og økte krav til sikkerhetstiltak som følge av et høyere trusselnivå.⁴⁰²

6.2 Styring av og rapportering fra Forsvaret

6.2.1 Styringssignaler til Forsvaret om materiellinvesteringer

I 2020 ble styringssignalene til Forsvaret gitt i et vedlegg⁴⁰³ til iverksettelsesbrevet for Forsvarets langtidsplan 2017–2020. Vedlegget til iverksettelsesbrevet⁴⁰⁴ beskrev planlagte materiellinvesteringer for perioden, med oversikter og føringer for investeringsporteføljen. Vedlegget inneholdt ikke styringsparametere for materiellinvesteringene.

⁴⁰¹ Før 2021 *Presiseringer, endringer og tillegg* (PET)

⁴⁰² Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*, Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

⁴⁰³ Forsvarsdepartementet, *IVB LTP 2017–2020*, (B) *Vedlegg A1 - Mål-, resultat og risikostyring*.

⁴⁰⁴ Forsvarsdepartementet, *IVB LTP 2017–2020*, (B) *Vedlegg E - Materiell*.

Forsvarsdepartementet skriver i iverksettelsesbrevet for 2020 at investeringsprosessen i forsvarssektoren skal effektiviseres og forbedres ved at roller, ansvar og prosesser endres. Formålet er å forbedre utvelgelsen og innretningen av prosjektene, balanseringen av investeringene i strukturen og gjennomføringen av prosjektene med hensyn til gjennomføringstid, ressursallokering og effekt av investeringstiltaket.⁴⁰⁵

Tildelingsbrevene for 2021 og 2022 inneholder fire effektmål⁴⁰⁶ og fem resultatmål⁴⁰⁷ med tilhørende styringsparametere og oppdrag. Resultatmålet *langsiktig videreutvikling av Forsvarets kapasiteter* er særlig relevant for arbeidet med materiellinvesteringer. I 2021 har resultatmålet en tilhørende styringsparameter, *investeringsprosjekter i henhold til tid, kostnad og ytelse*. Resultatkravet var at «samlet sluttkostnad for porteføljen av ferdigstilte prosjekter siste år ikke skal overstige den samlede styringsrammen for de samme prosjektene». I tillegg skulle «andelen fullført overlevering til bruker i forhold til oppdragsfristene [...] minimum være 90 prosent», og «alle prosjekter som ferdigstilles i løpet av 2021 skal ha oppnådd den ytelsen som var avtalt i gjennomføringsoppdrag».⁴⁰⁸

I tildelingsbrevene for 2022 og 2023 beskriver departementet sine forventninger til investeringene. I 2022 er forventningene knyttet til resultatmål 4 *langsiktig videreutvikling av Forsvarets kapasiteter*, mens forventningene i 2023 er knyttet til resultatmål 3 *langsiktig kapabilitetsbygging*.⁴⁰⁹

Av tildelingsbrevene for 2022 og 2023 går det fram at Forsvaret skal ha god evne til prosjekteierstyring. Som prosjekteier skal Forsvaret sikre at prosjektene gjennomføres med riktig balanse mellom tid, kostnad og ytelse. Prosjektene skal i gjennomsnitt gjennomføres innenfor styringsrammen gitt i oppdrag fra Forsvarsdepartementet, og Forsvaret bør be Forsvarets forskningsinstitutt om kunnskapsgrunnlag der det er hensiktsmessig.⁴¹⁰ I tildelingsbrevet for 2024 står det at Forsvaret skal planlegge og forberede ressurstilgjengelighet for gjennomføring av pågående prosjekter og prosjekter som er planlagt iverksatt i den gjeldende investeringsplanen. Forsvaret skal gjennomføre god prosjekteierstyring av leverandøretatene Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, og sikre gjennomføring av investeringer til rett tid, kostnad og ytelse.⁴¹¹

Tildelingsbrevet for 2023 inneholder føringer for Forsvaret om å søke og bestille materiell og løsninger som er kommersielt tilgjengelig, der det er hensiktsmessig, og ta hensyn til sammenhengen mellom drifts- og investeringskostnader i omfattende investeringsprosjekter.

I tildelingsbrevene for 2022, 2023 og 2024 ber departementet Forsvaret om å gi en vurdering av framdriften innenfor Forsvarets struktur- og organisasjonsutvikling⁴¹², med vekt på vesentlige avvik eller forsinkelser. I rapporteringen på målet skal Forsvaret vurdere framdriften og eventuelle utfordringer i investeringsprosessene i sektoren. Rapporteringen skal også omfatte en vurdering av rådgivning og leveranser fra Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell og Forsvarets forskningsinstitutt, der det er relevant.⁴¹³

Krav om rapportering om prosjekt- og porteføljestatus

Siden 2021 har Forsvarsdepartementet stilt krav om at Forsvaret skal samle informasjon om prosjektene i porteføljen og rapportere status tertialvis til departementet som et vedlegg til den ordinære rapporteringen. Porteføljestatusrapporteringen skal inneholde kvantitativ, aggregert

⁴⁰⁵ Forsvarsdepartementet, *Presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr. 15 til Iverksettelsesbrev for langtidspanen (IVB LTP) 2017–2020*, 26. juni 2020.

⁴⁰⁶ 1. Norske suverene rettigheter og territoriell integritet er ivarettatt, 2. Alliert militær støtte er ivarettatt. 3. Sivilbefolkning, kritisk infrastruktur og sentrale samfunnsoppgaver er beskyttet, 4. Militær støtte til det sivile samfunn ivarettatt.

⁴⁰⁷ 1. Beredskap og evne til operasjoner i krise og krig. 2. Målrettede daglige operasjoner. 3. Økt evne til samvirke, 4. Langsiktig videreutvikling av Forsvaret, 5. God situasjonsforståelse gjennom tilgjengeliggjort etterretning.

⁴⁰⁸ *Tildelingsbrev for Forsvaret 2021*, 18. desember 2020.

⁴⁰⁹ I tildelingsbrevet for 2023 er antallet resultatmål redusert fra fem til tre.

⁴¹⁰ *Tildelingsbrev for Forsvaret 2022*, 22. desember 2021 og *Tildelingsbrev for Forsvaret 2023*, 1. januar 2023.

⁴¹¹ *Tildelingsbrev for Forsvaret 2024*.

⁴¹² I 2024 står det struktur- og kapabilitetsutvikling.

⁴¹³ *Tildelingsbrev for Forsvaret 2021*, 18. desember 2020, *Tildelingsbrev for Forsvaret 2022*, 22. desember 2021, *Tildelingsbrev for Forsvaret 2023*, 1. januar 2023.

informasjon om porteføljen, analyser av årsaker til avvik og resultater, samt anbefalinger om risikoreducerende tiltak.⁴¹⁴

Forsvarsdepartementet vurderte Forsvarets porteføljestatusrapportering den første tiden som ikke tilfredsstillende. Ifølge Forsvarsstaben var rapporteringen utfordrende fordi det var lav datakvalitet, dobbelrapportering og usynkroniserte rapporteringskrav på tvers av etatene og fordi sektoren ikke hadde et enhetlig verktøy for prosjektstyring og oppfølging.⁴¹⁵ I etatsstyringsmøte gir forsvarssjefen uttrykk for at det er krevende å rapportere godt på porteføljen når ansvaret er fordelt på flere aktører som har ulikt datagrunnlag.⁴¹⁶ Første tertial 2022 rapporterer Forsvaret at datagrunnlaget er blitt markant bedre, men at det er mer utfordrende enn først antatt å få tilstrekkelig datakvalitet.⁴¹⁷

6.2.2 Forsvarets rapportering på måloppnåelse

For å belyse Forsvarets rapportering på måloppnåelse knyttet til materiellinvesteringer har vi gjennomgått Forsvarets tertialvise rapportering til Forsvarsdepartementet for årene 2021, 2022 og 2023. Grunnlaget for rapporteringen er forsvarsgrenenes rapportering til Forsvarsstaben.

I årene 2021–2023 vurderer Forsvaret gjennomgående oppnåelsen av resultatmålet *langsiktig kapabilitetsbygging* som preget av en ubalanse mellom de økonomiske forutsetningene, pålagte oppgaver og den planlagte strukturutviklingen i langtidsplanen. Forsvaret rapporterer i 2022 at den største risikoen for resultatmålet er å ikke finne balansen mellom ambisjonen for strukturutvikling, hva investeringsplanen kan realisere, evnen til å gjennomføre investeringsprosjektene på tid og ressursrammer som er tilpasset til å drifte den framtidige strukturen.⁴¹⁸ I flere av tertialrapportene⁴¹⁹ går det fram at Forsvaret vurderer statusen og prognosen som uforandret fra tidligere rapporteringer. Ved utløpet av 2023 vurderer Forsvaret statusen og prognosen for den langsiktige strukturutviklingen som mindre tilfredsstillende.⁴²⁰

Strukturutviklingen av Forsvaret er tett knyttet til investeringer i materiell, IKT og eiendom, bygg og anlegg. Investeringer i moderne materiell og infrastruktur skal øke Forsvarets operative evne. Forsvaret rapporterer imidlertid om en betydelig ubalanse mellom en høy og økende investeringsandel, og en tilsvarende synkende driftsandel.⁴²¹ Forsvarsstaben har avdekket et omfattende framtidig merbehov til drift i perioden 2024–2028. I tillegg er det stor usikkerhet rundt de framtidige driftsutgiftene for den vedtatte strukturambisjonen på grunn av omfattende mangler ved datagrunnlaget.⁴²²

I 2022 rapporterte Forsvaret om et betydelig mindreforbruk i Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg som følge av at gjennomføringen av investeringsprosjekter var forsinket. Deler av mindreforbruket ble benyttet til å dekke opp for merbehov som følge av ekstraordinære kostnader til drift.⁴²³ I 2023 rapporterer Forsvaret om manglende samsvar mellom de økonomiske forutsetningene, pålagte oppgaver og den planlagte strukturutviklingen i den gjeldende langtidsplanen. Omprioriteringen fra investeringer til drift vil berøre en lang rekke større og mindre prosjekter, noe som gjør det vanskelig å identifisere konsekvensene for strukturutviklingen, da flere av prosjektene har leveranser til flere strukturelementer. Ifølge Forsvaret er det behov for å klarlegge hvilke mulige konsekvenser

⁴¹⁴ Tildelingsbrev for Forsvaret 2021, 18. desember 2020, Tildelingsbrev for Forsvaret 2022, 22. desember 2021, Tildelingsbrev for Forsvaret 2023, 1. januar 2023.

⁴¹⁵ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret 8. juni 2021.

⁴¹⁶ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret 22. juni 2021.

⁴¹⁷ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 for 2022.

⁴¹⁸ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2022.

⁴¹⁹ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 for 2023, (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2023, (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2022.

⁴²⁰ (B) Vedlegg A til Forsvarets årsrapport 2023.

⁴²¹ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 3 for 2022.

⁴²² (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 for 2023.

⁴²³ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2022.

overføringene fra investering til drift kan ha for målene i langtidsplanen, samt hvilke tiltak og prioriteringer som kan redusere konsekvensene.⁴²⁴

Forsvaret vurderer i rapporteringen at styringsrammene for flere av de pågående investeringsprosjektene er for lave til å erstatte dagens materiell og realisere ambisjonen i gjeldende langtidsplan, og at konsekvensen vil bli redusert kapasitet, selv om moderne materiell gir økt effekt. Forsvaret peker også på ubalansen mellom en høy og økende investeringsandel og tilsvarende synkende driftsandel i sektoren og i Forsvaret.⁴²⁵ Forsvaret har også pekt på redusert kjøpekraft i investeringsplanen på grunn av høy prisstigning. Med nåværende tildelinger og planrammer for investeringer, er det behov for å skyve utbetalinger i godkjente prosjekter ut i tid, både for å opprettholde og videreføre eksisterende struktur, og for nye satsninger.⁴²⁶

I Forsvarets årsrapport for 2023 står det at finansieringen av merbehov innenfor drift med midler fra investeringer vil gi en varig tapt kjøpekraft i investeringsplanen. Investeringstiltak med tilsvarende verdi som merbehovet må kanselleres for å kunne opprettholde målsettingen om høyere prioritert strukturutvikling.

Forsvarsgrenenes rapportering

En gjennomgang av forsvargrenenes rapportering for årene 2020, 2021 og 2022 viser at de i varierende grad har mottatt mål og styringsparametere for materiellinvesteringer som krever rapportering. I hovedsak handler rapporteringen fra forsvargrenene mer om manglende materielltilgjengelighet og vedlikehold, og konsekvensene dette har for den vedtatte strukturutviklingen og ambisjonene i forsvarssjefens plan, enn grenenes ansvar i selve investeringsprosessen. Grenenes ansvar handler for eksempel om å utarbeide konseptvalgutredninger, utarbeide krav og behov til det sentrale styringsdokumentet og mottak av materiell eller overføring av materiell til drift. Sjøforsvarets rapportering handler i noen grad om mottak av materiell og milepælen overføring til drift, mens dette er i svært liten grad omtalt i tertialrapporteringen fra Hæren og Luftforsvaret.

På grunn av noe ulike mål er rapporteringen fra forsvargrenene også ulik. Hæren rapporterer i 2021 og 2022 at oppnåelsen av målet *rett materiell tilgjengelig til rett tid* er mindre tilfredsstillende. Sjøforsvaret rapporterer at oppnåelsen av målet *materiellmottak fra prosjekt* er mindre tilfredsstillende, med unntak av for 1. og 2. tertial 2022. Ulikt de andre grenene har Sjøforsvaret en beskrivelse av status for investeringer og av risiko som kan true måloppnåelsen. Også Luftforsvaret rapporterer at oppnåelsen av målet *materiellmottak fra prosjekt* er mindre tilfredsstillende i denne perioden.

6.2.3 Forsvarets rapportering om status i investeringsporteføljen

Som nevnt i punkt 6.2.1 har Forsvarsdepartementet stilt krav til Forsvaret om å rapportere status for porteføljen i en porteføljestatusrapport. I rapporten gir Forsvaret som prosjekteier en presentasjon av kvantitative data⁴²⁷ og en kvalitativ vurdering av prosjekter. Porteføljestatusrapporten legger til grunn en sammenstilling av informasjon fra Forsvaret, Forsvarsbygg og Forsvarsmateriell, blant annet fra Forsvarets investeringsdatabase og prosjekteierplanen.

Rapporteringen for årene 2021, 2022 og 2023 viser at det er utfordringer med kvaliteten på informasjonsunderlaget. Rapporteringen i Forsvarets investeringsdatabase og i prosjekteierplanen er ikke tilfredsstillende, og det har ikke vært mulig å gjennomføre analyser av informasjonen fordi systemene ikke har muligheter for automatiserte uttrekk.⁴²⁸ I 2021 iverksatte Forsvarsdepartementet tiltak for å bedre datakvaliteten og etablerte verktøy for å sammenstille og analysere data. Månedlige

⁴²⁴ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2023.

⁴²⁵ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2022.

⁴²⁶ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 for 2023.

⁴²⁷ Den kvantitative presentasjonen er basert på data fra rapporteringsverktøyet som sammenstiller informasjon fra Forsvarsdepartementets investeringsplan, Forsvarets investeringsdatabase (FID), Forsvarsbyggs produksjonsplan (PP) og Forsvarsstabens prosjekteierplan (PEP).

⁴²⁸ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 for 2021, Vedlegg E *Porteføljereport*.

rapporterings- og koordineringsmøter med Forsvarsmateriell, Forsvarsbygg og de største forsvarsgrenene ble innført for å sikre en felles situasjonsforståelse og fortløpende håndtere utfordringer i planleggingen og gjennomføringen av prosjekter.⁴²⁹

Ifølge forsvarssjefens rapportering er det en negativ utvikling for den overordnede statusen og prognosen for porteføljen av investeringsprosjekter for årene 2021–2023. Det vises til en høyre prisstigning i markedet enn det som er kompensert. Dette har redusert kjøpekraften i den gjeldende investeringsplanen. Samtidig er det forsinkelser i leveranser som følge av mangel på varer og økte markedspriser i den gjeldende sikkerhetspolitiske situasjonen. Dette påvirker både materiellinvesteringer som er planlagt for å realisere den vedtatte strukturutviklingen, og gjenanskaffelser etter donasjoner.⁴³⁰ I rapporteringen peker Forsvaret på behovet for å etablere et mer realistisk kostnadsbilde for gjennomføring av godkjente og planlagte prosjekter i tråd med den reelle markedssituasjonen.⁴³¹

Porteføljestatusrapporteringen fra Forsvaret for 2022 og 2023 peker også på en økende bekymring for evnen til å realisere planer og omsette forventede tildelinger i årene framover. Årsaken er lav forpliktelsesgrad for investeringer i både materiellprosjekter og eiendom, bygg og anlegg. Andelen ikke-godkjente prosjekter som er planlagt med omsetning fra 2024 og utover, er ifølge Forsvaret urovekkende stor. Forsinket produksjon av beslutningsunderlag, og dermed forsinket igangsetting av prosjekter, er en medvirkende årsak til den lave forpliktelsesgraden for prosjektporteføljen i perioden 2025–2027.

6.3 Styring av og rapportering fra Forsvarsmateriell

6.3.1 Styringssignaler til Forsvarsmateriell om materiellinvesteringer

I iverksettelsesbrevet til forsvarssektoren for langtidsplanperioden 2017–2020 var et av leveransemålene til Forsvarsmateriell å *planlegge og fremskaffe kostnadseffektivt materiell*. Styringsparameterne var produksjon av framskaffelsesløsninger, kontraheringsgrad, gjennomføringsgrad for programmilepæler, andel/antall ferdigutviklet materiell og brukt materiell, og materiell levert ifølge plan.⁴³²

I 2021, 2022, 2023 og 2024 har tildelingsbrevene til Forsvarsmateriell som et av effektmålene at *materiell og tjenester*⁴³³ *som møter Forsvarets behov er tilgjengeliggjort på en mest mulig ressurseffektiv og bærekraftig måte*. Et av resultatmålene er *framskaffelse av materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse*.⁴³⁴ Styringsparameterne under dette resultatmålet er ulikt formulert de fire årene, men handler om produksjon av og framdrift for beslutningsunderlag (konseptvalgutredning og sentralt styringsdokument), framdrift og overholdelse av milepæler, og oppfølging av leverandører og kontrakter. Fra 2023 inngår også *tilfredsstillende forpliktelsesgrad for de fire neste årene* som styringsparameter.⁴³⁵ De rapporterte resultatene på styringsparameterne omtales i punkt 4.1.

I 2022 og 2023 fikk Forsvarsmateriell en rekke nye oppdrag i supplerende tildelingsbrev fra Forsvarsdepartementet. Mange av de supplerende tildelingsbrevene handlet om tilleggsoppdrag

⁴²⁹ Supplerende tildelingsbrev i 2021 nr. 12 og 13.

⁴³⁰ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 og 2 for 2023, *Forsvarets årsrapport for 2023*.

⁴³¹ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 1 for 2023.

⁴³² *Iverksettelsesbrev for forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020*, PET 14 Vedlegg A2 Mål-, resultat - og risikostyring for Forsvarsmateriell. 23. april 2020.

⁴³³ Tjenester kom inn fra 2022. I 2021 omtalte målet bare materiell.

⁴³⁴ De to andre resultatmålene var *effektiv eierskaps- og materiellforvaltning* og *et beredskapsklart Forsvarsmateriell*.

⁴³⁵ *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2021*, *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2022*, *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2023*, *Tildelingsbrev for Forsvarsmateriell 2024*.

knyttet til donasjoner av materiell til Ukraina.⁴³⁶ I intervju opplyser Forsvarsmateriell at dette setter press på ressursene og påvirker annen produksjon.⁴³⁷

6.3.2 Forsvarsmateriells rapportering på måloppnåelse

Forsvarsmateriell vurderer i hovedsak oppnåelsen av resultatmålet *fremskaffelse av materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse* i perioden 2021–2023 som mindre tilfredsstillende.⁴³⁸ I 2023 framhever Forsvarsmateriell særlig forsinket framdrift i investeringsprosjekter i vurderingen. Spesielt er det avvikene på MAST-programmet og kampflyprogrammet som trekker i negativ retning.⁴³⁹

Rapporteringen fra Forsvarsmateriell viser til flere årsaker til forsinkelser og lav måloppnåelse på gjennomføringstid. Av eksterne årsaker vises det til utfordringer med leveranser fra industrien, pandemi, krigen i Ukraina, råvareknapphet, utfordrende forsyningslinjer og samtidighetsutfordringer. I tillegg nevnes ressurskrevende forhandlingsprosesser som følge av økt etterspørsel samt store prisøkninger. Forsvarsmateriell viser til at markedssituasjonen er krevende og at det er blitt selgers marked. Dette får betydning for Forsvarsmateriell som anskaffer ved at det blir mer krevende å anskaffe materiell innenfor fastsatt tid og kostnad.⁴⁴⁰

Av interne årsaker vises det særlig til ubalanse mellom oppdrag og ressurser, og at det er krevende å rekruttere og beholde ønsket kompetanse i et stramt arbeidsmarked. I 2023 har flere nye og komplekse prosjekter, gjenanskaffelser etter donasjoner med uavklart omfang og korte tidsfrister, utfordret gjennomføringsevnen. Videre viser Forsvarsmateriell til at endringer i porteføljen og i planrammene skaper lav forutsigbarhet, og fører til start og stopp av prosjekter, noe som er ressurskrevende og lite effektivt.⁴⁴¹

Forsvarsmateriell peker også på at det er begrenset økonomisk handlingsrom for nye prosjekter før 2027 innenfor de gjeldende planrammene, og at overhøyden i planlagte prosjekter i investeringsplanen langt overgår de gjeldende planrammene. Forsvarsmateriell mener at investeringsplanen bør oppdateres jevnlig, slik at den kan legges til grunn for overordnet styring, og at ressursene må prioriteres til de viktigste investeringene.⁴⁴²

Rapporteringen for 2022 og 2023 fra landkapasiteter, maritime kapasiteter og luftkapasiteter på resultatmålet *fremskaffelse av materiell og tjenester til avtalt tid, kostnad og ytelse* viser noen felles utfordringer. Alle kapasitetene rapporterer om ubalanse mellom ressurser og den økte oppdragsmengden, spesielt på grunn av utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig personell med rett kompetanse kombinert med høy avgang av personell.⁴⁴³ Forsvarsmateriell opplyser at de har hatt årlig turnover på 10 prosent de siste årene.⁴⁴⁴ Utfordringene fører til forsinkelser i både forprosjektfasen og gjennomføringsfasen (lav gjennomføringsgrad) og ved overføring av materiell til drift. Det rapporteres videre om at den høye prisstigningen fører til mulige kostnadsoverskridelser. Maritime kapasiteter rapporterer at kutt i krav brukes hyppigere og at det påvirker materiellets ytelse.⁴⁴⁵

⁴³⁶ Supplerende tildelingsbrev nr. 1, 4, 5, 8, 12, 14, 15, 18 for 2022 og nr. 2, 4, 7, 9, 10 og 16 for 2023.

⁴³⁷ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

⁴³⁸ Forsvarsmateriells tertialrapport (B) T1/2023, (B) T2/2023, (B) T1/2022, (B) T2/2022, (B) T3 /2022 og Forsvarsmateriells årsrapport 2023..

⁴³⁹ Forsvarsmateriell, *Årsrapport 2023*.

⁴⁴⁰ (B) Forsvarsmateriell, *vedlegg til årsrapport 2023*.

⁴⁴¹ (B) Forsvarsmateriell, *vedlegg til årsrapport 2023*.

⁴⁴² (B) Forsvarsmateriell, *vedlegg til årsrapport 2023*.

⁴⁴³ (B) Innspill til Forsvarsmateriells tertialrapporter for 2022 og 2023 fra landkapasiteter, luftkapasiteter og maritime kapasiteter

⁴⁴⁴ (B) Forsvarsmateriells tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

⁴⁴⁵ (B) Innspill til Forsvarsmateriells tertialrapporter for 2022 og 2023 fra landkapasiteter, luftkapasiteter og maritime kapasiteter

6.4 Porteføljestyling i forsvarssektoren

6.4.1 Rammeverk og retningslinjer

Forsvarsdepartementets internrevisjon pekte i en rapport fra 2019⁴⁴⁶ på en rekke utfordringer med porteføljestyling. I 2020 innførte departementet et rammeverk for porteføljestyling i forbindelse med nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren. Rammeverket *Management of Portfolios (MoP)* brukes også av Digitaliseringsdirektoratet i rådgivning om porteføljestyling. Rammeverket skiller mellom *porteføljedefinering*, som handler om å velge de riktige prosjektene inn i porteføljen,⁴⁴⁷ og *porteføljelieferanse*, som handler om å sikre god gjennomføring av prosjektene for å nå strategiske mål.⁴⁴⁸ God gjennomføring skal blant annet sikres gjennom retningslinjer og rammeverk, rapportering på framdrift og evaluering av faseoverganger og porteføljen som helhet.⁴⁴⁹ Ifølge retningslinjene for investeringer i forsvarssektoren har porteføljelieferansen som formål å sikre at de overordnede målene nås gjennom iverksatte prosjekter.

6.4.2 Investeringsplan og overhøyde

Forsvarsdepartementets investeringsplan beskriver hvilke prosjekter som pågår, og hvilke som skal settes i gang for å nå de overordnede målene i sektoren i et åtteårsperspektiv. Planen oppdateres to ganger per år. Forhold som kan påvirke realiseringen av investeringene skal også beskrives i planen. Investeringsplanen omfatter både materiellprosjekter og EBA-prosjekter, fordelt på Forsvarets ulike domener.⁴⁵⁰ Porteføljestrategien er en del av investeringsplanen, og beskriver strategien for de framtidige investeringene.⁴⁵¹

Investeringsplanen har flere vedlegg. Ett vedlegg er produksjonsplanen for konseptvalgutredninger og sentrale styringsdokumenter, som skal forberede organisasjonen på kommende oppdrag om beslutningsdokumentasjon.

Et annet vedlegg er prosjektoversikten med informasjon om prosjektnavn og -nummer, prosjektkategori (1 eller 2), status for prosjektet (mulig prosjekt, planlagt prosjekt eller godkjent prosjekt), styringsramme og plan for årlige utbetalinger. Et regneark er i tillegg vedlagt prosjektplanen med oversikt over alle prosjekter, både materiell og EBA. Mye av informasjonen i regnearket overlapper med informasjon fra de andre vedleggene til investeringsplanen. Oversikten inneholder om lag 300 materiellprosjekter og 170 EBA-prosjekter.⁴⁵²

Investeringsporteføljen er i utgangspunktet alltid fylt opp og har «overhøyde». Det vil si at forsvarssektoren har flere prosjekter i investeringsplanen enn det sektoren har kapasitet og ressurser til å gjennomføre. Erfaringsmessig er det alltid risiko for at hendelser forsinker framdriften og utbetalingen i prosjekter. En viss overhøyde gir departementet mulighet til å håndtere forskyvninger i gjennomføringen.⁴⁵³

Forsvarsstaben peker på at en investeringsplan som følger etter en langtidsplan, er fylt opp av prosjekter i flere år framover. Dette er nødvendig for at budsjettene som stilles til rådighet for Forsvarssektorens investeringer, skal være i overenstemmelse med behovene. Det fører samtidig til at

⁴⁴⁶ (U.off.) *Porteføljestyling av investeringer i forsvarssektoren*. FD Led Internrevisjonen (2019).

⁴⁴⁷ (U.off.) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyling i forsvarssektoren – status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.

⁴⁴⁸ Axelos. (2011). *Management of Portfolios i Concept-rapport nr. 65 Styring av prosjektporteføljer i offentlig sektor*, (U.off.) Presterud, Lien og Voldhaug.

(2022). *Porteføljestyling i forsvarssektoren - status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.

⁴⁴⁹ (U.off.) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyling i forsvarssektoren - status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.

⁴⁵⁰ Landdomenet, det maritime domenet, luftdomenet, cyberdomenet og spacedomenet.

⁴⁵¹ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

⁴⁵² (B) *Investeringsplan for forsvarssektoren 2024–2031*. Forsvarsdepartementet (desember 2023), (B) *Investeringsplan for forsvarssektoren 2023–2030*.

Forsvarsdepartementet (mars 2023), (B) *Investeringsplan for forsvarssektoren 2022–2029*. Forsvarsdepartementet (januar 2022).

⁴⁵³ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023, Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

det er vanskelig å få nye prosjekter inn i investeringsplanen. Forsvarsstaben har et begrenset budsjett på om lag 78 millioner kroner årlig til mindre investeringer, for å dekke behov som dukker opp.⁴⁵⁴

Ifølge Forsvarsdepartementet vurderes størrelsen på overhøyden skjønnsmessig. En oversikt fra departementet viser at overhøyden i 2020 var på 5 prosent, i 2021 på om lag 10 prosent, i 2022 var det ingen overhøyde, og i 2023 var den på om lag 20 prosent. Årsaken til at det ikke var overhøyde i 2022, var at det var for få pågående prosjekter. De bakenforliggende årsakene var blant annet pandemien og omlegging av investeringsprosessene i sektoren. Blant annet ble ansvaret for å utarbeide konseptvalgutredninger overført til Forsvaret, noe som førte til forsinkelser i utarbeidelsen av beslutningsunderlag på grunn av utfordringer med kapasitet og kompetanse.⁴⁵⁵

Det synes å være enighet i sektoren om at det er fornuftig med en viss overhøyde i investeringsplanen fordi framdriften i prosjektene ikke alltid blir som planlagt. Samtidig blir det pekt på at overhøyden ikke må bli for stor. I 2014 var overhøyden i den samlede prosjektporteføljen blitt for stor, slik at summen av kostnadene overgikk den tilgjengelige rammen. Konsekvensen ble at flere prosjekter ble kansellert eller utsatt i perioden 2014–2016.⁴⁵⁶ Ifølge Forsvarsmateriell overgikk kostnadene den tilgjengelige rammen med over 20 prosent i flere år etter dette.⁴⁵⁷

Forsvarsdepartementet viser til at de militære investeringsprosjektene har blitt langt dyrere enn beregnet, blant annet på grunn av krigen i Ukraina. Dette påvirker porteføljen som helhet og har ført til at enkelte prosjekter må utsettes. Fra og med 2022 får Forsvarsdepartementet valutakompensasjon fra Finansdepartementet for prosjekter som har en kostnadsramme på over en milliard kroner. Ifølge departementet kompenseres imidlertid ikke avtalen fullt ut for valutasingningene.⁴⁵⁸ For prosjekter som ikke får valutakompensasjon, er valget enten å kutte i prosjektet eller å søke om bruk av usikkerhetsavsetningen for å kompensere for valutatap.⁴⁵⁹

Forsvarets forskningsinstitutt har funnet at priskompensasjonen som forsvarssektoren er blitt tildelt i den inneværende langtidspanperioden, ikke har kompensert for veksten i konsumprisen. FFI har regnet ut at den samlede underkompensasjonen for perioden 2021–2023 utgjør 4,6 prosent. Da er det tatt høyde for at investeringer over en milliard kroner får kompensasjon for utenlandske valutasingninger og for den ekstraordinære priskompensasjonen tildelt i 2023.⁴⁶⁰

6.4.3 Aktørene i porteføljestyringen

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å planlegge og styre investeringsporteføljen slik at vedtatte målsettinger nås. Avdeling for investeringer (avdeling VI) i departementet har ansvaret for investeringene. Avdelingens leder er porteføljens ansvarlig og har det overordnede ansvaret for investeringsvirksomheten i sektoren, herunder porteføljestyringen og investeringsplanen.

En investeringskomite, som ble etablert i 2020, behandler og anbefaler investeringsplanen. Komiteen ledes av forsvarssjefen i rollen som departementets militærfaglige rådgiver. Forsvarsdepartementets avdeling VI fungerer som komiteens stab og sekretariat.⁴⁶¹ Ellers deltar ledere for tre andre avdelinger i departementet⁴⁶², materielldirektøren i departementet, direktør for Forsvarsmateriell, direktør for Forsvarsbygg, administrerende direktør for FFI og sjef Forsvarsstaben.⁴⁶³ Investeringskomiteens anbefalinger sendes Forsvarsdepartementet og besluttet av statsråden.⁴⁶⁴

⁴⁵⁴ (B) Intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023, (B) intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁴⁵⁵ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁴⁵⁶ (B) Intervju med maritime kapasiteter 28. september 2024, (U) Presterud, Øhrn, Waage og Berg. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport18/00231.

⁴⁵⁷ (B) Forsvarsmateriells tilbakemelding på hovedanalyserapport, 30. april 2024.

⁴⁵⁸ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

⁴⁵⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁴⁶⁰ Hodnesdal og Hvinden. (2024). *Blir forsvarssektoren kompensert for den generelle prisveksten?* FFI-rapport 24/00082

⁴⁶¹ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

⁴⁶² Avdeling FD II, Avdeling FD III og Avdeling FD IV.

⁴⁶³ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019) og intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

Et porteføljeråd, som ble etablert i 2016, behandler porteføljens status, framdrift og eventuelle risikoer som kan true investeringens leveranser, effekt og gevinstrealisering. Porteføljerådet ledes av ekspedisjonssjefen i avdeling IV i departementet. De andre medlemmene er assisterende materielldirektør i departementet, alle seksjonslederne i Forsvarsdepartementets avdeling VI⁴⁶⁵, leder for Forsvarsstabens planavdeling, leder i investeringsavdelingen i Forsvarsmateriell, leder ved prosjektavdelingen i Forsvarsbygg og leder for FFI /Forsvarssystemer.⁴⁶⁶

Eventuelle endringer og avvik fra de økonomiske rammene som departementet har gitt i enkeltprosjekter, og som kan vesentlig påvirke den samlede investeringsplanen, skal behandles både i porteføljerådet og investeringskomiteen.⁴⁶⁷ Dersom porteføljerådet og investeringskomiteen anbefaler å bruke av usikkerhetsavsetningen i et prosjekt, avgjør departementet om andre prosjekter skal utsettes eller reduseres, eller om overhøyden skal økes.⁴⁶⁸

6.4.4 Sektorens synspunkter på porteføljestyringen

Forsvarsstaben vurderer at porteføljerådet ikke helt har funnet sin form, og at investeringskomiteen bare delvis fungerer. Investeringskomiteens behandling av endringer og tilpasninger av investeringsplanen fungerer isolert sett godt, men den helhetlige prioriteringen av prosjektene i porteføljen, opp mot virksomhetens behov, fungerer ikke like godt. Forsvarsstaben uttrykte i november 2023 en forventning om at det vil følge med ressurser fra departementet dersom porteføljestyringen blir flyttet over fra departementet til Forsvarsstaben.⁴⁶⁹ I mars 2024 ble en slik overføring besluttet, men implementeringen er ikke ferdig utredet. Dette er omtalt i punkt 6.5.6.

Forsvarsstaben viser til at strukturutviklingen er utgangspunktet for investeringsplanen, men at samhandlingen mellom avdeling IV (avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging), som er strukturansvarlig, og avdeling VI (avdeling for investering), som leder porteføljerådet, tilsynelatende ikke fungerer optimalt. Det oppleves at vurderinger i investeringsplanen gjøres frikoplet fra en helhetlig strukturutvikling.⁴⁷⁰

I tilbakemeldingen på utkastet til rapport fra Riksrevisjonen slutter Forsvarsdepartementet seg til at det er viktig å sikre en god porteføljestyring av investeringsprosjektene i sektoren. Forsvarsdepartementet mener at porteføljestyringen har vært tett knyttet til den overordnede strukturutviklingen, og at investeringsplanen reflekterer strukturplanen godt. Departementet viser til referater fra møter i investeringskomiteen i perioden 2020–2022, der forholdet mellom investeringsplanen og strukturplanen er omtalt.⁴⁷¹ Samtidig ser departementet at det er metodiske svakheter i porteføljeforvaltningen som departementet nå jobber med å endre i reformprogrammet Forsvarssektoren 2024 (F24).⁴⁷²

Forsvarsstaben peker også på at Forsvarsdepartementets oppgaver som Forsvarssjefens strategiske stab ikke er nevnt i *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Når det gjelder porteføljestyringen, er det porteføljeseksjonen i avdeling VI som er strategisk stab for Forsvarssjefen, mens Forsvarsstaben er en gjennomføringsstab. Retningslinjene ble revidert blant annet for å tydeliggjøre Forsvarssjefens ansvar. Forsvarsstaben mener at det at departementets oppgaver som Forsvarssjefens strategiske stab ikke er synliggjort, bidrar til en fragmentering av roller, ansvar og myndighet innen investeringsstyring.⁴⁷³ Forsvarsmateriell mener at det er ineffektivt å involvere så

⁴⁶⁵ Seksjonsleder FD IV Strukturplanlegging, seksjonsleder FD VI Strategisk personell og kompetansepolitikk, Seksjonsleder FD II Nasjonal sikkerhetspolitikk, krisehåndtering og beredskap, Seksjonsleder FD III Styring, budsjett og resultatanalyse.

⁴⁶⁶ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

⁴⁶⁷ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*, Forsvarsdepartementet (2019), intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

⁴⁶⁸ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

⁴⁶⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023, intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

⁴⁷⁰ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁴⁷¹ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

⁴⁷² (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

⁴⁷³ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

mange aktører i porteføljestyringen, og viser til investeringskomiteen, porteføljeansvarlig og porteføljerådet med alle sine deltakere.⁴⁷⁴

Forsvarsgrenene har også synspunkter på porteføljestyringen. Sjøforsvaret er opptatt av at porteføljestyringen må koples tettere på strukturutviklingen. Sjøforsvaret gir uttrykk for at ansvarsdelingen mellom Forsvarsstaben og de ulike avdelingene i departementet hemmer en diskusjon om helhetlig utvikling. Både Sjøforsvaret og Luftforsvaret betrakter porteføljestyringen som en prosess som skyver prosjekter ut i tid, heller enn en prosess som prioriterer tiltak i tråd med Forsvarets behov for operative effekter. Både Hæren og Luftforsvaret gir i intervju uttrykk for at forsvargrenene involveres for lite i prioriteringer og porteføljestyringen. I tillegg peker Luftforsvaret på at Forsvaret mangler fora for reelle faglige diskusjoner om prioritering og realisering av strukturelementer og kapabiliteter i linjen, før sakskomplekset sendes investeringskomiteen.⁴⁷⁵ Forsvarsstaben sier i november 2023 at dersom Forsvarsstaben får ansvar for porteføljestyringen, kan det være en mulighet for at noe av porteføljestyringen flyttes ut i grenene.⁴⁷⁶

Forsvarsdepartementet viser til i intervju 12. januar 2024 til at utgangspunktet for investeringsplanen er langtidspanen, de strategiske føringene og satsingsområdene basert på operative behov. Investerings tiltakene legges inn i prioritert rekkefølge. Departementet gir videre uttrykk for at roller og ansvar i porteføljestyringen er tydelig beskrevet i retningslinjene for investeringer i forsvarssektoren, og at styringen i praksis fungerer godt. Samtidig viser departementet til at det vil vurdere endringer i innretning, oppgaver og ansvar knyttet til investeringer og styring av investeringsporteføljen i lys av målene med styringsreformen Forsvarssektoren 24 (F24).⁴⁷⁷ I møte med Forsvarsdepartementet 8. mars 2024 om styringsreformen F24 gjorde departementet det klart at det vil bli omfattende endringer i roller og ansvar på investeringsområdet, fordi dette ikke har fungert tilfredsstillende. Dette er nærmere omtalt i punkt 6.5.6.

6.4.5 Evalueringer av porteføljestyringen

I arbeidet med å utarbeide en IKT-strategi for forsvarssektoren i 2019 vurderte Forsvarsdepartementet porteføljestyringen som mangelfull, og satte som mål å videreutvikle denne.⁴⁷⁸ Internrevisjonen i Forsvarsdepartementet pekte også på en rekke utfordringer ved organisering av og myndighetsfordelingen i porteføljestyringen samt ved hvordan investeringsbeslutninger tas og porteføljen følges opp, i en rapport om departementets styring og kontroll av investeringsporteføljen i 2019.⁴⁷⁹ Noen av anbefalingene fra rapporten er innarbeidet i retningslinjene for investeringer som ble gjort gjeldende fra januar 2020. Det gjelder blant annet begrepsdefinering, samling av porteføljen og etablering av en investeringskomite. Andre forhold som ble påpekt i rapporten, er fortsatt en utfordring, for eksempel håndtering av avhengigheter mellom materiellprosjekter og mellom materiellprosjekter og EBA-prosjekter.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) undersøkte i 2022 porteføljestyringen i forsvarssektoren med utgangspunkt i MoP-rammeverket beskrevet i punkt 6.4.1. Undersøkelsen konkluderer med at mye fungerer, men at det også er utfordringer med roller, ansvar og myndighet. Undersøkelsen peker også på at skillet mellom porteføljestyring, etatsstyring og generell investeringsstyring fører til et stort koordineringsbehov i departementet og underliggende etater, og at svakheter ved datakvalitet og datagrunnlag og mangelen av et felles system for prosjektstyring gjenspeiles i prosjekt- og porteføljerapporteringen. FFI peker også på at forsvarssektoren mangler en strukturert og regelmessig vurdering av porteføljen og porteføljestyringsprosessene.⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.

⁴⁷⁵ (B) Intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023, (B) intervju med Hæren 24. oktober 2023, (B) intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.

⁴⁷⁶ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁴⁷⁷ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁴⁷⁸ *IKT-strategi for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (mars 2019).

⁴⁷⁹ (U.off.) *Porteføljestyring av investeringer i forsvarssektoren*. FD Led Internrevisjonen (2019).

⁴⁸⁰ (U.off.) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyring i forsvarssektoren – status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.

I 2021 undersøkte Concept-programmet ved NTNU hvordan store virksomheter praktiserer porteføljestyling. Undersøkelsen omfattet åtte ulike virksomheter, hvor Forsvarsdepartementet og Forsvarsmateriell var to av virksomhetene.⁴⁸¹ Ifølge rapporten er det et stykke igjen før man kan si at offentlig sektor i Norge driver aktiv porteføljestyling. Det trekkes fram som positivt at Forsvarsdepartementet har fått på plass en prosess for porteføljedefinering i tråd med MoP, og at forsvarssektorens porteføljestyling, som eneste case i undersøkelsen, omfatter samtlige prosjekter. Det går imidlertid fram av undersøkelsen at Forsvarssektoren har utfordringer med tilgang til og kvalitet på data, og mangler et verktøy for porteføljestyling. Informasjon om prosjektene er registrert i Forsvarets investeringsdatabase, og ellers er porteføljestylingen Excel-basert. Løsningen har ingen funksjonalitet for å kople sammen avhengigheter mellom prosjekter, selv om slike avhengigheter øker.⁴⁸²

I en ny rapport fra 2024 konkluderer FFI med at det er uklart hvilke faktorer som er avgjørende ved prioritering av prosjekter til investeringsplanen. Langtidsplanen er førende, men det er et betydelig spenn i omfang og detaljeringsgrad fra langtidsplanen til investeringsplanens enkelttiltak. Valgene er i liten grad begrunnet og dokumentert. FFI finner videre at det er avvik mellom retningslinjene for investeringer og hvordan prosessen faktisk utføres. Dette gjelder sammensetningen av investeringskomiteen og hvem som godkjenner investeringsplanen. FFI viser til at manglende samsvar mellom retningslinjene og praksis kan gi grobunn for mistillit.⁴⁸³

6.4.6 Forsvarets investeringsdatabase og andre styringsverktøy

Forsvarsdepartementet registrerer alle nye prosjekter i Forsvarets investeringsdatabase, med prosjektnummer, prosjektnavn og prosjektets styringsramme. Etter dette er ansvaret for å legge data inn i databasen delt mellom Forsvaret i forprosjektfasen og Forsvarsmateriell i gjennomføringsfasen. Ansvarlig prosjektleder har ansvar for å rapportere status og framdrift i det enkelte prosjekt.⁴⁸⁴ Forsvarsmateriell er ansvarlig for drift og videreutvikling av Forsvarets investeringsdatabase, i dialog med Forsvarsdepartementet.

Forsvarsmateriell opplyser at historiske data i investeringsdatabasen overskrives i januar hvert år når ny «baseline» og nye milepæler settes. Databasen egner seg derfor ikke til å gi oversikt over prosjektenes historikk. Det er også flere prosjekter i Forsvarets investeringsdatabase som ikke har registrert sluttdato. Ifølge Forsvarsmateriell kan dette skyldes at oppdragsgiver eller prosjekteier ikke har oppgitt sluttdato for prosjektet, eller at prosjektleder ikke har registrert sluttdato i databasen.⁴⁸⁵

Forsvarets forskningsinstitutt har i sine rapporter pekt på at det er krevende å samle inn data om investeringsprosjekter i forsvarssektoren både fordi prosjektdokumentasjonen ikke er samlet og systematisert, og fordi investeringsdatabasen ikke tar vare på historikken i prosjektene. Fra et forsknings- og analyseperspektiv gjør dette det utfordrende å analysere og vurdere utviklingen i materiellinvesteringsprosjekter.⁴⁸⁶ Også Riksrevisjonen har pekt på at informasjonen i Forsvarets investeringsdatabase er ufullstendig og ikke egnet for læring.⁴⁸⁷

Forsvarsstaben opplyser at det ble gjort noen endringer i databasen i forbindelse med at Forsvaret ble pålagt å utarbeide porteføljestatusrapporter på slutten av 2021, og at kvaliteten på dataene ble noe bedre etter dette.⁴⁸⁸

⁴⁸¹ De andre var Skatteetaten, Kartverket, Nye Veier AS, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Asker kommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune.

⁴⁸² Concept-rapport nr. 65. (2021). *Styring av prosjektporteføljen i offentlig sektor, NTNU*.

⁴⁸³ Voldhaug, Prebensen, Presterud (2024) *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554

⁴⁸⁴ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

⁴⁸⁵ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

⁴⁸⁶ Presterud, Øhrn, Waage og Berg. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport 18/0023. (U.off) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyling i forsvarssektoren - status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.

⁴⁸⁷ Riksrevisjonen, *Forsvarets informasjonssystemer til bruk i operasjoner*. Dokument 3:3 (2022–2023).

⁴⁸⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023.

Forsvarssektoren mangler et felles system for styring av investeringsvirksomheten. Ifølge Forsvarsstaben har hver virksomhet sine systemer, og det er verken enighet om eller interesse for et felles system som kunne gitt mer transparens.⁴⁸⁹ Forsvarsdepartementet bruker investeringsplanen sammen med et regneark med oversikt over de nær 500 prosjektene. Forsvaret bruker *prosjekteierplanen*, som har lenker til arkivsystemet DocuLive. Forsvarsmateriell bruker *Forsvarets investeringsdatabase* til prosjektoppfølgning og rapportering. Forsvarsbygg bruker *Prosjektportalen* til å følge opp EBA-prosjekter. Forsvarsstaben mener at det kompliserer koordineringen at materiellprosjekter og EBA-prosjekter ikke er i samme system.⁴⁹⁰ Forsvarets forskningsinstitutt peker i en rapport fra 2024 på at fragmenterte systemer for investeringsstyringer en stor utfordring i forsvarssektoren, og anbefaler at sektoren anskaffer et felles portefølje-, program- og prosjektstyringsverktøy for å legge bedre til rette for en helhetlig investeringsstyring.⁴⁹¹

Ifølge Forsvarsmateriell er prosjektdokumentasjon arkivert i saks- og arkivsystemet DocuLive som både Forsvaret og Forsvarsmateriell bruker.⁴⁹² Undersøkelsen viser imidlertid at arkiveringen i DocuLive er usystematisk, og at det er vanskelig å finne alle dokumentene som tilhører et prosjekt fordi dokumentene verken er samlet i samme sak eller knyttet til samme prosjektnummer. Utfordringen med manglende sporbarhet i Forsvarets investeringsdatabase og DocuLive gjør det krevende for prosjektledere i Forsvarsmateriell å skrive termineringsrapporter og for Forsvaret å skrive erfaringsrapporter.⁴⁹³

6.5 Tiltak for å bedre styringen av investeringsvirksomheten

6.5.1 Opprettelsen av Forsvarsmateriell

Selv om undersøkelsesperioden for denne revisjonen er 2020–2023, har vi valgt å ta med opprettelsen av Forsvarsmateriell i 2016, som et vesentlig tiltak for å bedre investeringsvirksomheten. Fem kapasitetsdivisjoner fra Forsvarets logistikkorganisasjon ble overført til den nye etaten. Hensikten med opprettelsen av Forsvarsmateriell var å oppnå en sterkere og tettere strategisk styring av investeringer gjennom kortere styrings- og ansvarslinjer, samt å gi bedre kvalitet og effektivisere materiellinvesteringer. Kjernefunksjonen til Forsvarsmateriell er å understøtte Forsvarets operative evne og beredskap gjennom å sørge for at Forsvaret får tilgang på ferdigutviklet, kostnadseffektivt og sikkert materiell i tråd med vedtatte planer.⁴⁹⁴

6.5.2 Retningslinjer for investering i forsvarssektoren

Samtidig med at Forsvarsmateriell ble etablert i 2016 ble *Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter* fastsatt. Retningslinjene beskriver roller og ansvar på materiellinvesteringsområdet.⁴⁹⁵ Den 1. januar 2020 ble retningslinjene erstattet av *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*.⁴⁹⁶ Hensikten med de nye retningslinjene var å gi investeringsaktørene innenfor materiell og eiendom, bygg og anlegg en mer presis beskrivelse av oppgaver, roller og ansvar. Ut over en mer detaljert beskrivelse av investeringsprosessen og fordelingen av roller, ansvar og myndighet, beskriver de nye retningslinjene at Forsvaret har fått rollen som *prosjekteier* for alle fasene i investeringsløpet.

⁴⁸⁹ (B) Intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023.

⁴⁹⁰ (B) Forsvarsstabens tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport 30. april 2024.

⁴⁹¹ Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren - når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

⁴⁹² (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

⁴⁹³ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

⁴⁹⁴ Prop. 1 S *Forsvarsdepartementet* (2017–2018), Prop. 1 S *Forsvarsdepartementet* (2018–2019), Innst. 62 S (2016–2017) fra Utenriks- og forsvarskomiteen om *Kampkraft og bærekraft*.

⁴⁹⁵ *Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2016).

⁴⁹⁶ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

6.5.3 Forsvaret som prosjekteier

Ifølge retningslinjene har prosjekteieren ansvar for å gi prosjektansvarlig⁴⁹⁷ oppdrag knyttet til investeringsprosjektet i hver fase av investeringen. Prosjekteieren skal også følge opp at prosjektets effektmål nås og at prosjekter planlegges, gjennomføres og styres i tråd med prosjektets rammer.⁴⁹⁸

Som prosjekteier har Forsvaret myndighet til å godkjenne faseoverganger og godkjenne bruk av usikkerhetsavsetningen for prosjekter med kostnadsramme under 500 millioner kroner (kategori 2). Departementet godkjenner faseovergangene og bruk av usikkerhetsavsetningen for prosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner (kategori 1).⁴⁹⁹

Forsvarsmateriell uttaler i intervju at Forsvarets myndighet som prosjekteier er diskutabel, fordi Forsvaret må søke Forsvarsdepartementet om så å si alle endringer som angår omfang, økonomi eller tid.⁵⁰⁰ Noen mener Forsvarsstaben i realiteten har blitt et mellomledd eller en «postkasse» mellom Forsvarsmateriell og Forsvarsdepartementet.⁵⁰¹ Dette gjelder i prosjekter med en kostnadsramme over 500 millioner kroner, såkalte kategori 1-prosjekt.

Forsvarsstaben mener at rollen som prosjekteier i realiteten er delt mellom Forsvarsdepartementet, Forsvaret og Forsvarsmateriell.⁵⁰² Dette synspunktet ble også uttalt fra Forsvarsjefen i etatsstyringsmøte i juni 2021. Han påpekte, som prosjekteier for de fleste investeringsprosjektene i sektoren, at han koordinerer med ansvar, men uten myndighet. Videre har han gitt uttrykk for det er behov for, og ønskelig, at departementet ser nærmere på arbeidsdelingen mellom porteføljestyringen i departementet, og investeringsavdelingen i Forsvarsstaben, både på kort og lang sikt.⁵⁰³

I intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024 uttrykker departementet et ønske om at Forsvaret som prosjekteier tar en sterkere styring av prosjektene. Departementet er uenig i at forsvarssjefen ikke har myndighet i rollen som prosjekteier. Departementet vil, i forbindelse med endringene som følger av reformarbeidet F24, vurdere forsvarssjefens rolle i sammenheng med andre roller som han innehar. Som før skal statens prosjektmodell følges, og helheten skal ivaretas av departementet. Det er derfor ikke gitt at forsvarssjefen vil få utvidet fullmaktene.⁵⁰⁴ Reformarbeidet F24 er nærmere omtalt i punkt 6.5.6.

Forsvarsdepartementet presiserer at departementet må involveres i prosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner, hvor Stortinget godkjenner prosjektet. Endringer i prosjekter med kostnadsramme under 500 millioner kroner skjer direkte mellom Forsvaret som prosjekteier og Forsvarsmateriell som prosjektansvarlig.⁵⁰⁵ I den nye langtidsplanen er det foreslått å heve grensen på store materiellprosjekter som må godkjennes av Stortinget fra 500 millioner kroner til 1 milliard kroner.

6.5.4 Prosjekt Kraft

Prosjekt Kraft ble satt i gang for å effektivisere investeringsprosessen. Prosjektet ble ledet av Forsvarsstaben, og eksterne konsulenter ble leid inn. Kraft skulle vurdere alle fasene i PRINSIX, og målet var å redusere tidsbruken i hver fase og tilpasse omfanget av arbeid til kompleksiteten i det enkelte prosjektet. Differensierte prosesser for gjennomføring av prosjektene skulle settes i verk. Ifølge Forsvarssjefens rapportering skulle prosjektet bidra til at flere investeringsprosjekter ble levert

⁴⁹⁷ Prosjektansvarlig er Forsvarsmateriell i materiellprosjekter og Forsvarsbygg i EBA-prosjekter.

⁴⁹⁸ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

⁴⁹⁹ *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet (2019).

⁵⁰⁰ (B) Intervju med Forsvarsmateriell 3. januar 2023.

⁵⁰¹ (B) Intervju med landkapasiteter 7. juni 2023, (B) intervju med Hæren 24. oktober 2023.

⁵⁰² (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁵⁰³ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Forsvarsdepartementet og Forsvaret 22. juni 2021.

⁵⁰⁴ Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁵⁰⁵ (B) Forsvarsdepartementets tilbakemelding på utkast til hovedanalyserapport, 30. april 2024.

innenfor tidsplanen.⁵⁰⁶ Prosjektet ble lagt ned som selvstendig prosjekt høsten 2021, men ble videreført i Moderniserings- og effektiviseringsprogrammet.⁵⁰⁷

6.5.5 Endringer i Forsvarsstaben

Da Forsvaret overtok rollen som prosjekteier i 2020 ble det særlig lagt vekt på å styrke og bygge opp kompetansen rundt konseptfasen. Som en konsekvens av dette etablerte Forsvarsstaben en investeringsavdeling bestående av 35 ansatte fordelt på materiell og eiendom, bygg og anlegg.⁵⁰⁸

I januar 2023 viste Forsvarsdepartementet til at Forsvarsstaben gjennom de nye retningslinjene for investeringer har fått et mer helhetlig ansvar, men at det fortsatt var utfordringer med å ivareta prosjekteierrollen.⁵⁰⁹

Den 1. november 2023 fikk Forsvarsstaben ny organisasjonsstruktur. Det er opprettet nye avdelinger, oppgaver er flyttet og Forsvarsstaben er redusert med 50–70 årsverk. Forsvarsstaben ønsker å gå foran som et forbilde for resten av forsvarssektoren ved å ikke ha for stor stab. En av avdelingene som ble redusert, var investeringsavdelingen, som ble opprettet i 2020. En del av oppgavene til investeringsavdelingen er flyttet til andre avdelinger. Sjef for Forsvarsstaben mener at staben har bygd seg opp med god kompetanse på investeringsområdet, men forventer at departementet gir organisatorisk støtte ved eventuelle endringer som vil følge av departementets omstillingsprogram F24. Omstillingsprogrammet er omtalt i punkt 6.5.6.⁵¹⁰

I årsrapporten for 2023 viser Forsvaret til at behovet for restrukturering av Forsvarsstaben er uavhengig av prosessene i Forsvarsdepartementet og oppstod før departementet iverksatte sin utviklingsprosess. Forslaget til ny organisering og dimensjonering av Forsvarsstaben er basert på at dagens ansvarsområder og kompetansekravene utvikles slik at Forsvarsstaben kan håndtere eventuelle endringer i departementet.⁵¹¹

I januar 2024 sier Forsvarsdepartementet i intervju at Forsvarsstaben har manglet både kapasitet og kompetanse. Forsvarsstaben bygger nå opp ressurser, og departementet følger utviklingen. Det er ifølge departementet viktig at Forsvarsstaben er forberedt dersom flere oppgaver overføres som følge av F24. Det kan være aktuelt å overføre noen ressurser fra departementet, sammen med eventuelle nye oppgaver, men departementet trenger også ressurser til kontroll og politikktutvikling, så det er ingen automatikk i at ressurser vil bli overført.⁵¹²

6.5.6 Forsvarssektoren 2024

Forsvarsdepartementet har på bakgrunn av identifiserte utfordringer i sektoren satt i gang et reformarbeid kalt Forsvarssektoren 2024 (F24). Noen av de identifiserte utfordringene var at mål ikke ble tydelig definert og operasjonalisert, at beslutninger ble tatt uten helhetlige konsekvensvurderinger, at oppgaver ble fragmentert og ikke samordnet internt i virksomhetene og mellom virksomhetene, at oppgaver, ansvar og myndighet var uklart definert eller ikke praktisert, og at modenhet på styring og kontroll var for lav.⁵¹³

Reformen skal bidra til at Forsvarsdepartementet og etatene når sine mål gjennom raskere beslutningsprosesser, høyere gjennomføringstempo og økt effektivitet.⁵¹⁴

⁵⁰⁶ (B) Forsvarssjefens tertialrapport nr. 2 2021, (B) intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.

⁵⁰⁷ (B) Forsvarsmateriells tertialrapport nr. 3 2021, vedlegg 1.

⁵⁰⁸ (B) Intervju med Forsvarsstaben 23. januar 2023.

⁵⁰⁹ Intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.

⁵¹⁰ (B) Intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.

⁵¹¹ (B) *Forsvarets årsrapport 2023*, vedlegg A.

⁵¹² Intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

⁵¹³ Forsvarsdepartementet, Presentasjon. *Status F 24*, 7. mars 2024.

⁵¹⁴ Prop.1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

F24 består av fem pilarer:

- bedre målutvikling
- bedre beslutningsgrunnlag
- de-fragmentering
- hensiktsmessig oppgavefordeling med tydelig ansvar
- bedre styring og kontroll

Forsvarsdepartementet har satt i gang utredninger på sju områder:

- anskaffelser
- vedlikehold
- IKT
- investeringer
- personell og kompetanse
- FoU
- operasjoner

I et møte 8. mars 2024 orienterte Forsvarsdepartementet om status for reformen. Områdene er i ulike faser av utredninger og beslutninger. Områdene *anskaffelser* og *vedlikehold* har kommet lengst. Det er besluttet at anskaffelsesvirksomheten skal samles i Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg. Det innebærer at ansvaret for driftsanskaffelser flyttes fra Forsvarets logistikkorganisasjon til Forsvarsmateriell. På området vedlikehold og materielldrift får Forsvaret et helhetlig ansvar og myndighet i materiellets driftsfase. Forsvarsmateriellets rolle som fagmyndighet for materiell, der sivilt regelverk ikke er tilstrekkelig, skal rendyrkes. På begge disse områdene ble det gitt oppdragsbrev til etatene om endringene i august 2023, og implementering vil skje fra våren 2024.

Status for IKT-området er per mars 2024 at Forsvaret skal gjennomføre første trinn i en ny styringsmodell der Forsvaret skal bli ansvarlig for egen IKT, inkludert Forsvarets Sikre Plattform. På området *personell og kompetanse* er det tatt en prinsippbeslutning om at etatene skal ha det helhetlige ansvaret for å planlegge og styre utviklingen av personell og kompetanse i egen virksomhet. Arbeidet med områdene *FoU* og *operasjoner* er ikke kommet så langt at det er tatt noen beslutninger.⁵¹⁵

Bakgrunnen for tiltaket på området *investering* var en erkjennelse av at dagens sikkerhetspolitiske situasjon krever evne til å respondere raskt på endringer og samtidig ivareta et langsiktig perspektiv. Videre var en bakgrunn at samspillet mellom langtidsplanen, strukturutviklingsplanen, investeringsplanen og gjennomføringen ikke har fungert optimalt. Det har ført til utfordringer med å realisere langtidsplanen. I tillegg innebærer styringsskiftet og tillitsreformen økt ansvar og handlingsrom til etatslederne. Målene er å etablere en tydeligere sammenheng mellom investeringsprosessen og øvrige styrings- og utviklingsprosesser, å gi Forsvaret et mer helhetlig ansvar for strukturutviklingen, å rendyrke etatenes roller og å etablere en mer effektiv investeringsprosess.⁵¹⁶ Forsvarsdepartementet har tatt en prinsippbeslutning om at etatene får ansvar for å styre egne investeringer og egen investeringsportefølje innenfor de målene og rammene som settes av departementet.

Forsvarssjefen får ansvaret for styringen av den delen av investeringsporteføljen som påvirker Forsvarets virksomhet og strukturutvikling, innenfor de målene og rammene som er gitt av departementet. Dagens oppgaver i Forsvarsdepartementet knyttet til porteføljestyring opphører.

⁵¹⁵ Møte med Forsvarsdepartementet 8. mars 2024

⁵¹⁶ Presentasjon fra møte med Forsvarsdepartementet 8. mars 2024

Departementet har sendt ut supplerende tildelingsbrev til Forsvaret og Forsvarsmateriell om å utrede konsekvensene av beslutningen og lage en plan for implementering.⁵¹⁷

Departementet vurderer også en ny modell for styring og måling i sektoren og et nytt årshjul og har involvert etatene i dette arbeidet. Den nye langtidsplanen vil danne utgangspunktet for rammer fra Forsvarsdepartementet, og for mål, styringsparametere og data for måling.⁵¹⁸

6.5.7 Føringer i forslag til langtidsplan for forsvarssektoren for 2025–2036

Forslaget til ny langtidsplan for 2025–2036 viser til at det over tid er identifisert en rekke utfordringer knyttet til strategisk styring og måloppnåelse i gjennomføringen av forsvarssektorens langtidsplaner. Utfordringene er blant annet knyttet til samhandlingen mellom etatene og uklare grensesnitt mellom Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Departementet opplyser at det derfor parallelt med arbeidet med langtidsplanen har pågått et arbeid med å endre styringen i forsvarssektoren, og gjennomføre ulike tiltak for å bedre samhandlingen og klargjøre roller og ansvar. Forsvarsdepartementet legger opp til at forsvarssjefen skal få mer myndighet, og at deler av ansvaret knyttet til investeringer skal overføres fra Forsvarsdepartementet til Forsvaret.⁵¹⁹

Forslaget til ny langtidsplan fra 2025 legger opp til betydelige økninger i de årlige budsjettene til Forsvaret i årene som kommer, og mye av bevilgningene skal gå til investeringer i nytt materiell. Forslaget til langtidsplan peker imidlertid også på at forsvarssektoren over tid har hatt utfordringer med at anskaffelsesprosessene har tatt lang tid og krevd betydelige ressurser, slik at investeringene er blitt forsinket og fordyret. Forsvarsdepartementet vil derfor legge til rette for raskere og mer fleksible anskaffelser, ta grep for å få mer igjen for pengene, styrke evnen til å gjennomføre anskaffelser, anskaffe mer hylleware og gjøre anskaffelser i samarbeid med allierte.⁵²⁰

⁵¹⁷ Presentasjon fra møte med Forsvarsdepartementet 8. mars 2024.

⁵¹⁸ Presentasjon fra møte med Forsvarsdepartementet 8. mars 2024.

⁵¹⁹ Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet—for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.*

⁵²⁰ Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet—for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.*

7 Vurderinger

Ved behandlingen av langtidsplanen for forsvarssektoren for perioden 2021–2024 sluttet Stortinget seg til at innføring av nytt, og oppdatering av eksisterende materiell skal styrke Forsvarets operative evne. Det ble vist til at hurtig teknologisk utvikling og mer sammensatte materiell- og våpensystemer øker behovet for mer fleksibel bruk av anskaffelsesordningene og et hurtigere oppdateringsløp. Forslaget til ny langtidsplan for 2025–2036 foreslår betydelige materiellinvesteringer de kommende årene, og presiserer at investeringer må gjennomføres raskere og med mer fleksible prosesser tilpasset den enkelte anskaffelsen.⁵²¹

I 2023 ble det bevilget om lag 24,1 milliarder kroner til materiellinvesteringer. I 2024 økte bevilgningen til 27,8 milliarder kroner.⁵²² Det utgjør rundt 30 prosent av det samlede forsvarsbudsjettet. Langtidsplanen for 2021–2024 la opp til store og økende materiellinvesteringer, og i forslaget til ny langtidsplan for 2025–2036 er det lagt opp til at bevilgningene til forsvarssektoren vil øke betraktelig i årene som kommer, med totale bevilgninger på til sammen 600 milliarder kroner over en periode på 12 år. Mye av bevilgningene vil gå til investeringer i nytt materiell, oppdatering av eksisterende materiell og gjenanskaffelse av materiell som er donert til Ukraina.

Riksrevisjonen har i flere revisjoner om fregatter, kampfly og maritime helikopter de senere år, pekt på utfordringer med materiellinvesteringer i Forsvaret. Også denne undersøkelsen viser at det lenge har vært utfordringer med gjennomføringen og styringen av og oppnåelsen av målene for materiellinvesteringene i forsvarssektoren. Prosessene tar ofte svært lang tid, og det er forsinkelser i de fleste prosjektene. Dette bekreftes også i forslaget til ny langtidsplan fra 2025. Prosjektene leverer i hovedsak innenfor styringsrammen, men ofte fordi antall enheter reduseres eller det kuttes i ytelseskravene til materiellet. Undersøkelsen viser videre at mangel på personell og kompetanse til planlegging og gjennomføring av materiellprosjektene er en stor utfordring både i Forsvaret og i Forsvarsmateriell, og at dette går ut over framdriften. Det har også kommet fram gjennom undersøkelsen at beregningene av hva det vil koste å drifte materiellet, er mangelfulle. Forsvarsdepartementet har over tid tatt flere grep for å bedre styringen av investeringsområdet, men tiltakene har så langt ikke vært tilstrekkelige.

Samlet sett kan de utfordringene som undersøkelsen peker på svekke effekten av bevilgningene til materiellinvesteringer, og dermed den operative evnen som investeringene skal bidra til. En ny sikkerhetspolitisk situasjon, som følge av krig i Europa, har gjort det enda viktigere enn før med effektive investeringsprosesser som raskt kan omsettes i økt operativ evne.

7.1 Det tar for lang tid fra et operativt behov oppstår til Forsvaret mottar og får effekt av materiellet

Materiellinvesteringsprosjekter i forsvarssektoren springer ut fra operative behov. Alle prosjekter starter med en prosjektidé, som kommer enten som følge av langtidsplanen for forsvarssektoren eller fra ulike deler av Forsvaret. Investeringsprosessene er regulert i lov, forskrifter og retningslinjer. Investeringer med en kostnadsramme på over en milliard kroner må følge kravene i statens prosjektmodell. Alle investeringer i forsvarssektoren må også følge sektorens egne retningslinjer. Både statens prosjektmodell og sektorens retningslinjer stiller krav om at prosjektene må gjennomgå definerte faser: idéfase, konseptfase, forprosjektfase, gjennomføringsfase og avslutningsfase.

Undersøkelsen viser at det gjennomgående tar lang tid fra et prosjekt vedtas og til materiellet blir levert til Forsvaret. I noen prosjekter har det tatt mer enn 15 år. Det er utfordringer i alle prosjektfasene

⁵²¹ Prop. 87 S (2023–2024) *Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036.*

⁵²² Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet.*

som hemmer framdriften i investeringsprosjektene. Mangel på personell og kompetanse går igjen som en grunnleggende utfordring og blir nærmere omtalt i punkt 7.3.

Det har vært store forsinkelser i konseptfasen etter at Forsvarsdepartementet i 2020 overførte ansvaret for konseptvalgutredninger til Forsvaret. Samtidig besluttet departementet at konseptvalgutredninger skal gjennomføres for alle prosjekter, men tilpasset prosjektets kompleksitet og størrelse. Kombinasjonen av at Forsvaret ikke har hatt tilstrekkelig kompetanse til den nye oppgaven, og at Forsvarsmateriell, som skal støtte Forsvaret med utredningene, har hatt kapasitetsutfordringer, har ført til at konseptfasen har blitt en flaskehals. Dette har forsinket framdriften i investeringsprosjektene inn i de neste fasene.

På grunn av kapasitetsutfordringer i Forsvarsmateriell har det også vært forsinkelser i utarbeidelsen av sentralt styringsdokument i forprosjektfasen. Det gjaldt særlig i 2021 og 2022, mens i 2023 rapporterer Forsvarsmateriell om bedre framdrift.

For prosjekter med kostnadsramme under 500 millioner kroner gir Forsvarsdepartementet et oppdrag til Forsvaret om gjennomføring av prosjekt før konseptfasen. Deretter er det Forsvaret som godkjenner faseoverganger i prosjektet. I prosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner er det Forsvarsdepartementet som gir oppdrag om å sette i gang de ulike fasene.

I gjennomføringsoppdraget setter Forsvarsdepartementet mål og rammer for prosjektet, blant annet økonomisk styringsramme, gjennomføringstid og ytelse (kvalitet). Forsvarsmateriell skal anskaffe materiellet på bakgrunn av gjennomføringsoppdraget. Undersøkelsen viser at det er svært dårlig oppnåelse av målet for gjennomføringstid, og at de fleste prosjekter er forsinket.

Vår analyse basert på termineringsrapporter fra Forsvarsmateriell for perioden 2020–2023 viser at gjennomføringstiden for prosjektene varierte fra 1 til 18 år. I gjennomsnitt brukte prosjektene 8,5 år bare på gjennomføringsfasen.

Analysen viser videre at de fleste prosjektene var forsinket. Bare 38 undersøkte prosjekter ble 6 levert til planlagt tid. De øvrige 32 prosjektene var i gjennomsnitt vel 5 år forsinket.

Forsvarsmateriell peker på mangel på personell og enkelte typer kritisk kompetanse, leverandørutfordringer og tidsoptimisme i planleggingen som årsaker til forsinkelsene. I den senere tiden pekes det også på at krigen i Ukraina har ført til leveranseutfordringer, store prisøkninger som gjør forhandlingsprosessene mer tid- og ressurskrevende, og behov for omprioritering av ressurser knyttet til donasjoner og gjenanskaffelser.

Undersøkelsen viser imidlertid at også endringer i prosjektene bidrar til å forlenge gjennomføringstiden. Det er departementet som beslutter endringer. Endringene kan innebære at prosjektene utvides, reduseres eller slås sammen med andre prosjekter. Endringene skjer av ulike grunner og kan være godt begrunnet. Konsekvensen er som regel økt tidsbruk på grunn av behov for nye utredninger og beslutninger.

Videre viser undersøkelsen at i de tilfellene kostnadene ved investeringen øker, bruker Forsvarsmateriell og Forsvaret mye tid på å tilpasse prosjektene til styringsrammen, enten ved å redusere investeringens omfang eller redusere materiellets ytelse. I de tilfellene Forsvarsmateriell anmoder departementet om å gå ut over styringsrammen og bruke av usikkerhetsavsetningen i prosjektet, tar saksbehandlingen i departementet ofte lang tid, og prosjekter må ofte stoppes midlertidig med påfølgende omdisponering av ressurser.

På slutten av gjennomføringsfasen skal materiellet overføres fra Forsvarsmateriell til drift i Forsvaret. Undersøkelsen viser at det også er en flaskehals. Utfordringene ved overføring til drift skyldes blant

annet mangel på personell og kompetanse i både Forsvaret og Forsvarsmateriell, samt restanser og avvik ved materiellet. Det er også manglende tilrettelegging for drift og vedlikehold av materiell, noe som kan redusere materiellets operative tilgjengelighet. For Forsvaret har forsinkelsene ved overføring til drift en operativ konsekvens ved at de ikke får tatt materiellet i bruk som planlagt. For Forsvarsmateriell er konsekvensen av at materiellet ikke tas i bruk, at de ikke får avdekket og reklamert på eventuelle feil og mangler i garantiperioden.

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) skiller mellom hyllewareprosjekter, tilpasningsprosjekter og utviklingsprosjekter. Undersøkelser har vist at utviklingsprosjekter i forsvarssektoren tar lengre tid og er mer kostnadsdrivende enn hylleware- og tilpasningsprosjekter. Det er derfor et mål i forsvarssektoren å anskaffe mer hylleware. Samtidig har Stortinget vedtatt å styrke norsk forsvarsindustri både for å utvikle egne løsninger for utvalgte militære kapasiteter, og ut fra vesentlige nasjonale sikkerhetsinteresser. Anskaffelser fra norsk forsvarsindustri handler derfor ofte om framstilling av nytt materiell, med vesentlig innslag av utvikling, selv om det også anskaffes hylleware fra norsk forsvarsindustri.

Forslaget til ny langtidsplan presiserer at minst mulig særtilpasning av materiell vil gi raskere anskaffelser til en lavere pris. I en FFI-rapport fra 2024⁵²³ kommer det fram at andelen hyllewareprosjekter og tilpasningsprosjekter av totalt antall prosjekter har økt noe fra 2019, mens andelen utviklingsprosjekter har gått ned. FFI konkluderer med at utviklingen er i tråd med ambisjonene, men påpeker at tilfeldigheter kan ha påvirket resultatene.

Mange prosjekter er avhengige av andre prosjekter for å få operativ effekt. Det kan være avhengighet både til andre materielle prosjekter, og til prosjekter som skal planlegge og bygge nødvendig EBA (eiendom, bygg og anlegg) til materiellet. Undersøkelsen viser at sektoren i flere tilfeller ikke har klart å samordne og sikre tilstrekkelig framdrift i prosjekter som er avhengige av hverandre.

Luftforsvaret viser til at flere luftvernprosjekter med gjensidig avhengighet ikke er godt nok samordnet. For eksempel er to prosjekter i ulike faser, der det ene prosjektet skal anskaffe et våpensystem, og det andre prosjektet skal anskaffe missilene til våpensystemet. En ubalanse mellom disse to prosjektene vil gi redusert effektoppnåelse inntil begge prosjektene er ferdigstilt. Vi registrerer at den nye langtidsplanen foreslår å samle de ulike luftvernsprosjektene i et eget program som skal ha et helhetlig ansvar for å sikre at effektene av de ulike prosjektene realiseres.

Det er også en typisk utfordring at EBA-prosjekter blir planlagt og ferdigstilt for sent. Det har både praktiske og økonomiske konsekvenser og kan gå ut over den operative effekten til materielle investeringen. For eksempel er hangarene og verkstedsfasilitetene til de nye maritime overvåkingsflyene (P-8 Poseidon) nærmere to år forsinket og fører til at milepælen full operativ kapasitet (FOC) er utsatt. I påvente av hangarene må Luftforsvaret bruke betydelige økonomiske ressurser på midlertidige løsninger, som telt og plasthangarer til flyene.

Konsekvensene av at prosjekter tar lang tid er at materiellet blir dyrere enn planlagt og at det i mange tilfeller også må brukes mye ressurser på å forlenge levetiden til eldre materiell. At Forsvaret må drifte både nytt og gammelt materiell med doble sett reservedeler og personell med kompetanse på flere systemer, er kostbart og lite effektivt.

Forsinkelser i investeringsprosjektene gjør at det tar lengre tid å bygge opp nødvendig operativ evne. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon er dette mer alvorlig enn det har vært tidligere.

⁵²³ Voldhaug, Prebensen og Presterud (2024). *Materielle investeringer i forsvarssektoren - når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.

7.2 Investeringsprosjektene holder seg hovedsakelig innenfor styringsrammen, men ofte med redusert omfang eller ytelse

Alle investeringsprosjekter får en kostnadsramme og en styringsramme. Kostnadsrammen er det øvre finansielle taket for prosjektet og styringsrammen er det som prosjektet forventes å levere for. Differansen mellom kostnadsrammen og styringsrammen utgjør usikkerhetsavsetningen, det vil si en beregnet økonomisk buffer som skal ta høyde for usikkerhet i kostnadsanslaget.

Stortinget vedtar kostnadsrammen for investeringsprosjekter som har en kostnadsramme på over 500 millioner kroner. Denne rammen har ligget fast i mange år, noe som har ført til at stadig flere prosjekter når grensen for behandling i Stortinget. I forslaget til ny langtidsplan for forsvarssektoren foreslås det å heve grensen for behandling i Stortinget til en milliard kroner, for å effektivisere gjennomføringen.

Prosjektenes styringsramme justeres årlig. Noen ganger justeres rammen bare i tråd med konsumprisindeksen, mens andre ganger justeres rammen ned eller opp på grunn av endringer i prosjektet eller prioriteringer mellom prosjekter. Prosjekter med en kostnadsramme på over en milliard kroner valutakompenseres. En stor andel av prosjektene er har en kostnadsramme på under en milliard kroner, og blir ikke automatisk kompensert.

I styringen legger Forsvarsdepartementet vekt på å holde prosjektene innenfor styringsrammen, og resultatmålet kostnad prioriteres foran tid og ytelse i de fleste prosjektene. Undersøkelsen viser at de fleste prosjektene leveres innenfor den sist fastsatte styringsrammen. Samtidig melder ofte Forsvarsmateriell om misforhold mellom styringsrammen og målene som er satt for prosjektet. Ifølge Forsvaret og Forsvarsmateriell er en av årsakene til misforholdet at styringsrammen fastsettes på et svakt grunnlag med stor usikkerhet tidlig i investeringsløpet, og at det er krevende å få justert rammene på et senere tidspunkt når kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre. Ifølge Forsvarsmateriell innvilger departementet noen ganger bruk av usikkerhetsavsetningen, men som regel får Forsvarsmateriell beskjed om å tilpasse prosjektet til styringsrammen. Løsningen blir da å kutte i krav til ytelse eller redusere omfanget av investeringen ved å kjøpe færre enheter.

Forsvarsdepartementet bekrefter at når prosjektene detaljplanlegges vil ofte de avsatte økonomiske rammene for prosjektet være for lave. Departementet må da enten endre prioriteringen i porteføljen eller akseptere en redusert ambisjon for det aktuelle prosjektet.

Forsvarsdepartementets investeringsplan inneholder alle planlagte og pågående investeringsprosjekter i forsvarssektoren. Investeringsplanen har overhøyde. Det vil si at departementet har besluttet prosjekter som samlet har en høyere kostnad enn det er bevilget midler til det enkelte år. Det er enighet i sektoren om at dette er fornuftig. Det gir fleksibilitet til å forskyve prosjekter når det oppstår forsinkelser, og sikrer at aktiviteten er stor nok sett i forhold til bevilgningene. Det er imidlertid viktig at overhøyden ikke blir så stor at utbetalingene det enkelte år overstiger den tilgjengelige budsjettammen. Vi merker oss at både Forsvarsmateriell og Forsvarsstaben opplyser at det på grunn av kostnadsøkninger og et større antall endringsanmodninger er større overhøyde på porteføljen nå enn før.

Selv om det er enighet i sektoren om at det er fornuftig at investeringsplanen har overhøyde, mener flere aktører at overhøyden gjør at porteføljen av prosjekter framstår som fastlåst og med lite handlingsrom både i prosjektene og mellom prosjektene. Det er ikke satt av midler til usikkerhetshåndtering i investeringsplanen. Dersom et prosjekt skal tilføres ressurser ut over sin styringsramme, må ressurser tas fra andre prosjekter, som dermed enten blir forsinket, må utsettes eller må kutte i krav eller omfang.

Prosjekter med en kostnadsramme på over en milliard kroner skal kvalitetssikres eksternt (KS2). Kvalitetssikringen skal blant annet vurdere prosjektets kostnadsestimater (kostnadsramme og styringsramme) og usikkerhetsanalyser. Vår gjennomgang av KS2-rapporter for utvalgte store investeringsprosjekter viser at den ekstern kvalitetssikreren ofte påpeker at styringsrammen eller usikkerhetsavsetningen er satt for lavt i forhold til den planlagte investeringen. Noen ganger foreslår den eksterne kvalitetssikreren å øke styringsrammen, mens andre ganger foreslås det kutt i ytelse eller reduksjoner i antall enheter for å holde prosjektet innenfor rammen. I prosjektene med ekstern kvalitetssikring som inngår i vår undersøkelse, har departementet foreslått økt kostnadsramme før behandling i Stortinget i tråd med kvalitetssikrers anbefaling.

Det er bare en liten andel av prosjektene som har en kostnadsramme på over en milliard kroner,⁵²⁴ og som gjennomgår denne kvalitetskontrollen. Prosjekter med en kostnadsramme på under en milliard kroner har ikke en ekstern kvalitetssikring av styringsrammen og kostnadsrammen, og det er dermed større risiko for at disse prosjektene går inn i gjennomføringsfasen med en styringsramme som ikke er riktig beregnet. Hvis konsekvensen av en for lav styringsramme blir omfattende kutt i kravene til eller omfanget av anskaffelsen, kan det føre til at anskaffelsen ikke svarer ut det operative behovet som var utgangspunktet for prosjektet.

Forsvarsmateriell skal rapportere om materiellet blir levert med den ytelsen (kvaliteten) som ble satt i gjennomføringsoppdraget. Undersøkelsen viser at rapporteringen fra Forsvarsmateriell er mangelfull. Selv om Forsvarsmateriell i hovedsak gir uttrykk for at materiellet leveres med avtalt ytelse, viser vår gjennomgang at det er vanskelig å lese ut fra rapportene om målet for ytelse er nådd. Når materiellet har vært i bruk en tid skal Forsvaret rapportere om effektmålene fra gjennomføringsoppdraget er nådd. Forsvaret rapporterer i hovedsak at effektmålet er nådd og at den ønskede operative kapasiteten er i henhold til prosjektets oppdrag.

Det er positivt at prosjektene i stor grad holder seg innenfor styringsrammene, men vi ser at mange av prosjektene blir justert med kutt i omfang eller ytelse fordi det ikke er samsvar mellom faktiske kostnader i prosjektet og styringsrammen. I tillegg er det forsinkelser, økte kostnader og liten bruk av usikkerhetsavsetning som følge av lite handlingsrom og press på investeringsporteføljen.

Forsvarets operative struktur består blant annet av både en bredde av ulike våpensystemer og en dybde som sier noe om antall av de ulike systemene, inkludert reservedeler og ammunisjon. Flere sentrale utredninger de senere årene har pekt på utfordringer med for liten dybde i strukturen og at dette øker sårbarheten for manglende utholdenhet i krise eller krig. Kuttene i mange av investeringsprosjektene gir derfor grunn til bekymring for hvilke konsekvenser det vil få for Forsvarets samlede operative evne. Vi vil peke på viktigheten av balanse mellom struktur og økonomi, og at det løpende gjøres vurderinger for å sikre dette.

7.3 Mangel på personell og kompetanse er en hovedutfordring i investeringsprosessene

Stortinget har slått fast at personellet er Forsvarets viktigste ressurs. Undersøkelsen viser at både Forsvaret og Forsvarsmateriell mangler personell og kompetanse til å planlegge og gjennomføre investeringsprosjekter. Det er særlig utfordringer med personellressurser i Forsvarsmateriell og mangel på prosjektkompetanse i Forsvaret. Dette forsinkes framdriften i prosjektene.

Forsvaret har siden 2020 hatt ansvaret for å gjennomføre konseptvalgutredninger i investeringsprosjektene. Oppgaven krever en kompetanse som ikke er kjernekompetanse i Forsvaret. Forsvarsgrenene som skal motta materiellet, står i praksis ansvarlig for gjennomføringen av

⁵²⁴ Om lag 1/7 av prosjektene i gjennomføringsfasen i mars 2024.

konseptvalgutredningene. Fordi det kan gå lang tid mellom hvert investeringsprosjekt, og på grunn av blant annet rotasjon i stillinger, er det vanskelig å bygge opp tilstrekkelig kompetanse til å utføre denne oppgaven. Forsvarssektoren gjennomfører konseptvalgutredninger for nesten alle prosjekter, men retningslinjene åpner for å tilpasse konseptvalgutredningene til prosjektets størrelse, kompleksitet og egenart. Slike tilpasninger krever imidlertid også kompetanse.

Departementet har pålagt Forsvarsmateriell å gi tilfredsstillende og nødvendig bistand til Forsvaret i konseptfasen, og å levere underlag og delprodukter til konseptvalgutredningene. Forsvaret opplever imidlertid at Forsvarsmateriell gir utilstrekkelig støtte på enkelte områder på grunn av manglende ressurser. Løsningen for både Forsvarsmateriell og Forsvaret har da blitt å bruke eksterne konsulenter. Forsvarsmateriell har de senere årene rapportert om ubalanse mellom oppdragene de har og tilgjengelige ressurser. Forsvarsdepartementet har økt driftsbudsjettene til Forsvarsmateriell for å ansette mer personell, men høy turnover gjør det utfordrende å bygge opp tilstrekkelig kapasitet.

I forslaget til ny langtidsplan slås det fast at det skal gjennomføres et stort personell- og kompetanseløft i forsvarssektoren. Sektoren skal styrkes med flere tusen ansatte, vernepliktige og reservister. Erfaringene fra den inneværende planperioden har imidlertid vist at det er utfordrende å bemanne opp. Den nye langtidsplanen forespeiler også mange viktige og store materiellinvesteringer, i tillegg til de som allerede pågår. Det er derfor avgjørende at investeringsmiljøene i sektoren klarer å rekruttere og beholde tilstrekkelig personell med relevant erfaring og kvalifikasjoner. Konsekvensene av at det mangler personell og kompetanse i Forsvarsmateriell og Forsvaret kan bli svak framdrift i prosjektene og dermed forsinket strukturutvikling. I så fall klarer ikke Forsvaret å utnytte den kapasiteten investeringene er ment å gi.

7.4 Mangelfulle beregninger av levetidskostnader gjør at Forsvaret ikke har nok kunnskap om hva det vil koste å drifte framtidig materiell

Ved behandlingen av den gjeldende langtidsplanen sluttet Stortinget seg til at forsvarsplanleggingen må være realistisk. Stortinget pekte på betydningen av å bruke ressurser til bemanning, vedlikehold, reservedeler, beredskapsbeholdninger og trening, og at det må settes av tilstrekkelig med ressurser på store investeringer til at de kan utnyttes optimalt, for å unngå å svekke Forsvarets kampkraft, troverdighet og anseelse.

I henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser skal det tas hensyn til materiellets kostnader i et levetidsperspektiv, det vil si alle kostnader knyttet til å anskaffe, drifte og avhende materiellet i hele levetiden. Levetidskostnadene skal inngå som grunnlag i vurderingen av om materiellet skal anskaffes, i forberedelsen av driften og i valget av vedlikeholds- og forsyningskonsept. Levetidskostnadene skal beregnes i konseptfasen og senere oppdateres i investeringsprosessens ulike faser. I tidlige faser er levetidskostnadene basert på prognoser beheftet med usikkerhet, men etter hvert som fasene skrider fram og kunnskapen om materiellet, kostnadsanslag og mulige leverandører øker, skal beregningene i teorien bli mer realistiske.

Undersøkelsen viser at Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke har god nok oversikt over de driftsmessige konsekvensene av investeringene. Det gjennomføres beregninger av levetidskostnader, men kvaliteten er ikke god nok, og det varierer om beregningene oppdateres underveis i prosessen.

Både Forsvarsmateriell og Forsvaret medgir at beregningene av materiellets levetidskostnader kunne vært bedre, og gir ulike forklaringer på den dårlige kvaliteten. Manglende informasjon og varierende kvalitet på data er en forklaring, en annen er at det er arbeidskrevende å få inn nødvendige data en annen. Det kommer også fram at beregningene er komplekse. Både Forsvaret og Forsvarsmateriell

viser til at de mangler ressurser og kompetanse til å gjennomføre slike beregninger. Forsvarsdepartementet opplyser imidlertid at departementet ikke har fått tilbakemeldinger om at etatene mangler ressurser til å beregne levetidskostnadene.

I prosjektfasen har Forsvarsmateriell ansvaret for å gjennomføre levetidsberegninger. Forsvarsmateriell har også ansvar for en database for investeringsprosjekters levetidskostnader (LCC-databasen). Databasen skal være tilgjengelig for forsvarsgrenene og Forsvarets Logistikkorganisasjon. Med unntak av noen få store prosjekter som årlig oppdaterer beregningene, er databasen lite egnet for formålet. Databasen er ufullstendig og inneholder bare 41 prosent av prosjektene som er i gjennomføringsfasen. Flere i Forsvaret viser til at kvaliteten på analysene, for de prosjektene som ligger i databasen, er for dårlig og lite oppdatert. Forsvarsstaben bruker ikke LCC-databasen fordi at datakvaliteten er for dårlig og fordi den ikke dekker stabens behov for data.

Etter at materiellet er overført til drift er det Forsvarets ansvar å oppdatere levetidskostnadene basert på erfaringer fra bruk av materiellet og de reelle kostnadene knyttet til driften av materiellet. Undersøkelsen viser at Forsvaret ikke i tilstrekkelig grad oppdaterer levetidskostnadene i driftsfasen, unntatt for noen få store prosjekter.

Mangelfulle beregninger av levetidskostnader innebærer at Forsvarsdepartementet og Forsvaret ikke har god nok kunnskap om hva det koster å drifte materiellet og dermed hvilke utgiftsforpliktelser som Forsvaret pådrar seg i et levetidsperspektiv.

I budsjettene for både 2023 og 2024 er midler omdisponert fra investeringer til drift for å unngå redusert aktivitet som følge av økte driftsutgifter i sektoren.⁵²⁵

Levetiden for mye av Forsvarets materiell er ofte om lag 30 år. Konsekvensen av mangelfulle beregninger kan bli at Forsvaret ikke har råd til å drifte materiellet som planlagt, eller at annen virksomhet, også investeringer, må nedprioriteres. Undersøkelsen viser at Forsvaret har overført midler fra investeringer til drift både i 2023 og 2024. En konsekvens av å underbudsjettere driftskostnader er akkumulert vedlikeholdsetterslep og mangel på reservedeler, som er og har lenge vært en stor utfordring i Forsvaret. Når Forsvaret, slik undersøkelsen viser, anskaffer nytt materiell uten at det er gjort tilstrekkelige beregninger av hva det koster å drifte det, er det stor risiko for at disse utfordringene vil vedvare og at man ikke vil oppnå den planlagte effekten som lå til grunn for anskaffelsen av materiellet.

7.5 Forsvarsdepartementet har ikke lyktes med å utbedre kjente svakheter på investeringsområdet

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for investeringer i forsvarsektoren, og utøver dette både gjennom etatsstyringen og porteføljestylingen av investeringsprosjektene. Utfordringene på investeringsområdet har lenge vært erkjent av aktørene i sektoren. Både Forsvarets forskningsinstitutt og Riksrevisjonen har pekt på disse utfordringene i rapporter. Når slike utfordringer vedvarer, stiller det etter våre vurderinger særskilte krav til departementets styring.

Ved behandlingen av langtidsplanen for forsvarsektoren for perioden 2021–2024 sluttet Stortinget seg til betydningen av langsiktig og forutsigbar styring, på grunn av lange ledetider på materiell som skal underbygge operativ evne. Det ble også pekt på at styringen skulle forenkles, effektiviseres og ha et definert formål.

⁵²⁵ Prop. 1 S (2022–2023) *Forsvarsdepartementet*, Prop. 1 S (2023–2024) *Forsvarsdepartementet*.

Forsvarsdepartementet har i den inneværende langtidspanperioden iverksatt tiltak med mål om å bedre styringen av investeringsprosessene. I tildelingsbrevene er det satt mål og krav til etatene om oppfølging og rapportering av investeringsprosessene og prosjektene. Både Forsvarsmateriell og Forsvaret har løpende rapportert om utfordringer. Forsvarsmateriell rapporterer om ubalanse mellom oppdrag og ressurser. Forsvaret rapporterer om bekymring for ubalanse mellom ambisjonen for strukturutviklingen og evnen til å gjennomføre investeringsprosjektene på tid og tilpassede ressursrammer. Det rapporteres også om merbehov til drift som må finansieres med midler fra investeringer. For at etatene i sektoren skal kunne levere på sine oppgaver, er det viktig at departementet også sørger for at det er balanse mellom oppgaver og ressurser.

Det er viktig å sikre god porteføljestyring av investeringsprosjektene i sektoren. Undersøkelsen viser vesentlige utfordringer med porteføljestyringen. Mange aktører er involvert, og roller og ansvarsområder oppfattes av flere som uklare. Dette bidrar til at prosessene blir ineffektive. Det mangler felles systemer, og datakvaliteten i systemene som skal støtte investeringsvirksomheten, er lav. Dette begrenser departementets og etatenes mulighet for helhetlig styring og effektivisering på området. Den helhetlige prioriteringen av prosjektene i porteføljen er ikke god nok, og porteføljestyringen er ikke tilstrekkelig knyttet til den overordnede strukturutviklingen.

Vi merker oss at Forsvarsdepartementet på bakgrunn av erkjente utfordringer i sektoren har satt i gang et reformarbeid, kalt Forsvarssektoren 2024, og at det er besluttet at Forsvaret skal få et større ansvar for investeringsprosessene. Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen med økt behov for materiell og behov for å anskaffe dette raskt, tilsier at det er svært viktig at departementet og etatene i sektoren lykkes med å forbedre arbeidet med investeringer.

7.5.1 Svakheter i porteføljestyringen påvirker gjennomføringen av materiellinvesteringene

Forsvarsdepartementet har ansvaret for å planlegge og styre investeringsporteføljen slik at vedtatte mål nås. Porteføljestyringen bygger på et kjent rammeverk for såkalt porteføljedefinering og porteføljeløseleveranse, som handler om å velge de riktige prosjektene inn i porteføljen og følge opp prosjektene i porteføljen gjennom gode prosesser. Som en del av oppfølgingen av porteføljen har departementet siden 2021 stilt krav til Forsvaret om tertialvis rapportering om status for investeringsporteføljen.

Departementet styrer porteføljen ut fra en åtteårig investeringsplan som oppdateres to ganger i året. Som en del av planen følger en oversikt over alle prosjektene, med styringsramme og plan for årlig utbetaling. Investeringsporteføljen består av bortimot 500 prosjekter i ulike faser.

Det blir planlagt flere prosjekter enn det er kapasitet og ressurser til. Dette er gjort for å sikre framdrift i den samlede porteføljen og for å unngå underforbruk ved forsinkelser i prosjekter. Investeringsplanen er fylt opp av prosjekter i flere år framover. Det betyr at dersom nye prosjekter skal inn i investeringsplanen, eller pågående prosjekter må tilføres ekstra midler, må andre prosjekter skyves ut i tid eller utgå.

Investeringsplanen behandles og anbefales av en investeringskomité, som ledes av Forsvarssjefen og har deltakere fra fire avdelinger i departementet og lederne i alle etatene i forsvarssektoren. Det vil si at alle endringer i planen, som opptak av nye prosjekter og vesentlige endringer i enkeltprosjekter, skal behandles og anbefales av investeringskomiteen. Investeringskomiteens anbefaling behandles videre av Forsvarsdepartementet og besluttet av statsråden. I tillegg er det etablert et portefølj råd som også består av representanter fra både departementet og alle etatene. Rådet behandler porteføljens framdrift og status, og anbefaler tiltak knyttet til leveranser, endringer, avvik og forbedringer i gjennomføringen av prosjektporteføljen. Investeringer med en kostnadsramme på over

500 millioner kroner skal godkjennes av Stortinget. I forslaget til ny langtidsplan fra 2025 er denne grensen foreslått hevet til en milliard kroner.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell peker på utfordringer med porteføljestyringen. De mener at for mange aktører er involvert og at dette gjør prosessene ineffektive. De peker også på at den helhetlige prioriteringen av prosjektene i porteføljen ikke er god nok, og at porteføljestyringen må koples tettere på strukturutviklingen.

En av hovedårsakene til at departementet vurderer tiltak på investeringsområdet, er at samspillet mellom langtidsplanen, strukturutviklingsplanen, investeringsplanen og gjennomføringen ikke har fungert optimalt, og at det har ført til utfordringer med å realisere langtidsplanen.

Forsvarets forskningsinstitutt har pekt på utfordringer i porteføljestyringen, blant annet at det er ulike avdelinger som har ansvaret for etatsstyringen og styringen av investeringsporteføljen, og at koblingen mellom etatsstyringen, porteføljestyringen og den generelle investeringsstyringen er svak.

Undersøkelsen viser at materiellprosjekter som er avhengige av hverandre, ikke er tilstrekkelig samordnet, og at dette kan forsinke full operativ effekt av investeringene. Manglende samordning kan være en konsekvens av at avhengighetene ikke er ivarettatt i porteføljestyringen. Ifølge Forsvarsdepartementet er det Forsvarsmateriell og Forsvarsbygg som fagmyndigheter som skal ivareta slike avhengigheter slik at løsningene blir helhetlige.

Fra 2020 fikk Forsvaret ansvaret som prosjekteier i investeringsprosjekter. I denne rollen ble Forsvaret gitt myndighet til å godkjenne faseoverganger og godkjenne bruk av usikkerhetsavsetningen for prosjekter med en kostnadsramme på under 500 millioner kroner. For prosjekter med kostnadsramme over 500 millioner kroner er det fortsatt departementet som godkjenner. Både Forsvarsstaben og Forsvarsmateriell mener det ikke er effektivt at rollen som prosjekteier er delt mellom Forsvaret og departementet, og at Forsvarsstaben i realiteten har blitt et mellomledd mellom Forsvarsmateriell og departementet. Forsvarssjefen har i etatsstyringsdialogen gitt uttrykk for at han har fått ansvar uten myndighet. Vi merker oss at Forsvarsdepartementet ikke er enig i denne vurderingen.

Vi registrerer at forslaget til ny langtidsplan peker på betydningen av å tydeliggjøre roller, ansvar og myndighet, og forbedre samhandlingen mellom etatene i sektoren, og mellom etatene og departementet for å få mer ut av midlene som bevilges. Etter vår vurdering er det helt nødvendig med en felles forståelse av roller, ansvar og myndighet mellom aktørene i sektoren for å lykkes med det pågående reformarbeidet. Vi mener at departementet har et særlig ansvar å sikre dette.

7.5.2 Det er dårlig datakvalitet og mangelfull systemstøtte for investeringer og drift av materiell

Undersøkelsen viser at det er dårlig datakvalitet i mange av forsvarssektorens systemer som skal understøtte investeringsprosessene. Undersøkelsen viser også at sektoren mangler et felles system for å følge opp materiellinvesteringsprosjekter. Begge disse forholdene har også vært påpekt av FFI i flere rapporter de siste årene.

Forsvarets investeringsdatabase (FID) inneholder en oversikt over alle materiellprosjekter i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet registrerer prosjektet med prosjektnummer og navn. Deretter er det prosjektledere i Forsvarsmateriell som rapporterer status og framdrift på det enkelte prosjektet. Datakvaliteten i FID er mangelfull og ujevn, selv om den er blitt noe bedre de siste årene. FID er ikke egnet til å analysere utviklingen over tid fordi Forsvarsmateriell overskriver historiske data hvert år. FID brukes både til prosjektoppfølgning og rapportering, og det virker ikke avklart hva som er hovedhensikten med systemet.

Forsvaret og Forsvarsmateriell bruker arkivsystemet DocuLive til prosjektdokumentasjon. Det er vanskelig å finne igjen alle dokumenter som tilhører et prosjekt, fordi dokumentene ikke er systematisk merket med prosjektnummer. Mangelfull datakvalitet i FID og usystematisk arkivering i DocuLive er trolig noen av årsakene til at mange termineringsrapporter og erfaringsrapporter har dårlig kvalitet. Når prosjektledere skiftes ut, blir det vanskelig å finne historikken til prosjektet.

Undersøkelsen viser videre at LCC-databasen, som skal inneholde prosjektenes levetidsberegninger, er mangelfull. Mindre enn halvparten av prosjektene er registrert i databasen, og for de som er registrert, er analysene ufullstendige, unntatt for noen store prosjekter.

Det framgår også av undersøkelsen at økonomisystemet SAP ikke er oppdatert med dokumentasjon som er nødvendig for drift av materiellet. Ifølge Forsvarets logistikkorganisasjon er kvaliteten på data dårlig, og sjekklister for materiellet er ikke på plass. Utfordringene med SAP forklares både med utfordringer med selve systemet og med mangelfull kompetanse til å bruke systemet, både i Forsvarsmateriell og Forsvaret.

Forsvarssektoren mangler et felles system for prosjekt- og porteføljestyling. Forsvarsdepartementet bruker investeringsplanen sammen med et regneark med oversikt over alle de nær 500 prosjektene. Forsvaret bruker prosjekteierplanen. Forsvarsmateriell bruker FID til prosjektoppfølgning og rapportering. I tillegg har Forsvarsbygg sitt eget system for oppfølging av EBA-prosjekter. Det at hver virksomhet har sine egne systemer gjør koordineringen av prosjekter vanskeligere.

Samlet sett gir dette et bilde av utilstrekkelig systemstøtte for styring av investeringsporteføljen. Vi vurderer at lav datakvalitet i systemene som skal støtte investeringsvirksomheten, og mangelen på felles systemer, begrenser departementets og etatenes mulighet for helhetlig styring og effektivisering på området.

7.5.3 Iverksatte tiltak har så langt ikke hatt ønsket effekt

Utfordringene på investeringsområdet har vært kjent i lang tid, og er omtalt i flere langtidsplaner og i rapporter fra FFI og Riksrevisjonen. Utfordringene er forsøkt løst gjennom flere tiltak, både ved opprettelsen av Forsvarsmateriell, nye retningslinjer og nye roller, og gjennom etats- og porteføljestylingen.

Forsvarsdepartementet har fra 2020 iverksatt flere tiltak for å forbedre styringen av investeringsprosessene, men som vår undersøkelse viser, er utfordringene fortsatt ikke løst.

Nye retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren fra 2020 ga aktørene en mer presis beskrivelse av oppgaver, roller og ansvar innen investeringer i materiell og eiendom, bygg og anlegg, men retningslinjene har i liten grad bidratt til å løse utfordringene på området. Gjennom retningslinjene delegerte departementet rollen som prosjekteier til Forsvaret. Både forsvarssjefen og etaten opplevde imidlertid at det ikke fulgte myndighet med oppgaven, og at beslutningsprosessene ble lite effektive.

For å håndtere de nye oppgavene de er tildelt, har Forsvarsstaben omorganisert seg og jobber med å bygge opp kapasitet og kompetanse. Samtidig har Forsvarsstaben som en del av effektiviseringen i Forsvaret, kuttet 50–70 årsverk.

Forsvarsdepartementet har, på bakgrunn av erkjente utfordringer i sektoren, satt i gang et reformarbeid kalt Forsvarssektoren 2024. Reformen berører flere områder i sektoren, blant annet investeringsområdet. Det er besluttet at Forsvaret skal få et større ansvar for investeringsprosessene ved at porteføljestylingen skal overføres til Forsvaret. Før porteføljestylingen overføres skal konsekvensene av beslutningen utredes, og det skal lages en plan for implementeringen. Alle detaljene rundt endringene er derfor ikke på plass.

Det er omfattende svakheter på investeringsområdet i forsvarssektoren. Dette er også beskrevet i forslaget til ny langtidsplan. Det er positivt at departementet erkjenner disse svakhetene og gjør endringer gjennom reformarbeidet Forsvarssektoren 2024. Med tanke på den sikkerhetspolitiske situasjonen og at forsvarssektoren skal vokse gjennom økte bevilgninger, er det avgjørende at departementet og etatene i sektoren lykkes med mer effektive investeringsprosesser som gir mest mulig operativ evne for pengene.

8 Referanseliste

Lover og forskrifter

- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser* (LOV-2016-06-17-73).
- FOSA. (2013). *Forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser* (FOR-2013-10-04-1185).
- ARF. (2021). *Anskaffelsesregelverk for forsvarssektoren* (FOR 2021-09-29-2915).

Reglement

- Finansdepartementet. (2023). Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. [Rundskriv 108/23].
- Finansdepartementet. (2022). Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.
- Finansdepartementet. (2022). Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022.
- Finansdepartementet. (2019). Statens prosjektmodell – Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring for store investeringsprosjekter i staten. [Rundskriv 108/19].

Stortingsdokumenter

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 133 S (2023–2024). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2023 under Forsvarsdepartementet.
- Innst. 7 (2022–2023). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2024, kapitler under Utenriksdepartementet mv. (rammeområde 4) og Forsvarsdepartementet mv. (rammeområde 8).
- Innst. 392 S (2021–2022). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren.
- Innst. 87 S (2020–2021). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.
- Innst. 507 S (2020–2021). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Samarbeid for sikkerhet – Nasjonal forsvarsindustriell strategi for høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar.
- Innst. nr. 359 S (2017–2018). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Investeringar i Forsvaret og andre saker.
- Innst. 127 S (2016–2017). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2016 under Forsvarsdepartementet.
- Innst. nr. 358 L (2015–2016). Innstilling fra næringskomiteen Om Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).
- Innst. 387 S (2011–2012). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Pansra køyretøy til Hæren.
- Innst. S. nr. 234 (2003–2004). Innstilling fra forsvarskomiteen om Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 87 S (2023–2024). Forsvarsløftet – for Norges trygghet. Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2023–2024). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2024. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 17 S (2023–2024). Endringer i statsbudsjettet 2023 under Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2022–2023). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2023. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2022. Forsvarsdepartementet.

- Prop. 75 S (2021–2022). Investeringar i Forsvaret og andre saker. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 14 S (2020–2021). Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2019. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 12 S (2017–2018). Endringer i statsbudsjettet 2017. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 151 S (2015–2016). Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet.

Riksrevisjonsrapporter

- Dokument 3:3 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets informasjonssystemer for kommunikasjon og informasjonsutveksling i operasjoner. Riksrevisjonen.
- (H) Dokument 3:11 (2018–2019) Riksrevisjonens undersøkelse av infrastruktur og støttefunksjoner for kampflyvåpenets operative evne. Riksrevisjonen.
- Dokument nr. 3:6 (2008–2009) Riksrevisjonens undersøkelse av omstilling i forsvarssektoren. Riksrevisjonen.
- Dokument nr. 3:16 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret. Riksrevisjonen.

Meldinger til Stortinget

- Meld. St. 10 (2021–2022). Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet.
- Meld. St. 17 (2020–2021). Samarbeid for sikkerhet – Nasjonal forsvarsindustriell strategi for høyteknologisk og fremtidsrettet forsvar. Forsvarsdepartementet.

Offentlige utredninger

- NOU 2023:14. (2023). Forsvarskommissjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet. Forsvarsdepartementet.

Styringsdokumenter

- tildelingsbrev til Forsvarsmateriell i perioden 2020–2023
- tildelingsbrev til Forsvaret i perioden 2020–2023
- tertialrapporter fra Forsvarsmateriell i perioden 2020–2023
- tertialrapporter fra Forsvaret i perioden 2020–2023
- årsrapporter fra Forsvarsmateriell i perioden 2020–2023
- årsrapporter fra Forsvaret i perioden 2020–2023
- referater fra etatsstyringsmøter med Forsvarsmateriell i perioden 2020–2023
- referater fra etatsstyringsmøter med Forsvaret i perioden 2020–2023

Prosjektdokumentasjon

- (U.off.) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – tilsvar til skriv fra FSAN.* (2023). Brev til Forsvarets sanitet datert 21. august 2023. Forsvarsstaben.
- (U.off.) *Prosjekt 2504 Hjulgående upansrede ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg nr. 4.* (2023). Brev til Forsvarsstaben datert 20. juni 2023. Forsvarsdepartementet.
- (B) *6615 – Status overføring til drift – OTD – av KV Jan Mayen.* (2023). Brev til Forsvarsstaben, datert 20. april 2023. Forsvarsmateriell.
- (B) *Varsel om manglende evne til å opprettholde teknisk tilgjengelighet på VIDAR-Systemet.* (2023). Brev til Forsvarsstaben, Hæren og Forsvarsmateriell landkapasiteter, datert 18. april 2023. Forsvarets logistikkorganisasjon.
- (B) *P6615 Status overføring til drift (OTD) av KV Jan Mayen.* (2023). Brev til Forsvarsstaben datert 18. april 2023. Forsvarets logistikkorganisasjon.

- (U.off.) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – kansellering av pågående konkurranse.* (2022). Brev til Forsvarsmateriell datert 10. mai 2022. Forsvarsstaben.
- (B) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg nr. 2.* (2022) Brev til Forsvarsstaben datert 17. januar 2022. Forsvarsdepartementet.
- (B) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr. 1 til Gjennomføringsoppdrag.* (2019). Brev til Forsvarsmateriell og Forsvarsstaben datert 9. april 2019. Forsvarsdepartementet.
- (U.off.) *Gjennomføringsoppdrag for prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner* datert 28. april 2015. (2015). Forsvarsdepartementet.
- (B) *Prosjekt 2504 Evakueringssystemer – endring til oppdrag om utarbeidelse av fremskaffelsesløsning.* (2010). Brev til Forsvarsstaben datert 21. januar 2010. Forsvarsdepartementet.
- (U.off.) *Prosjekt 2504 Evakueringssystemer – oppdrag om utarbeidelse av fremskaffelsesløsning.* (2008). Brev til Forsvarsstaben datert 2. juli 2008. Forsvarsdepartementet.
- (U.off.) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – kansellering av pågående konkurranse.* (2022). Brev til Forsvarsmateriell datert 10. mai 2022. Forsvarsstaben.
- (U.off.) *Prosjekt 2504 Hjulgående upansrede ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg nr. 4.* (2023). Brev til Forsvarsstaben datert 20. juni 2023. Forsvarsdepartementet.
- (B) *Prosjekt 2504 Upansrede hjulgående ambulansvogner – Presiseringer, endringer og tillegg (PET) nr. 1 til Gjennomføringsoppdrag.* (2019). Brev til Forsvarsmateriell og Forsvarsstaben datert 9. april 2019. Forsvarsdepartementet.

Planer og strategier

- (B) *Investeringsplan for forsvarssektoren 2024–2031.* (Desember 2023). Forsvarsdepartementet.
- (B) *Investeringsplan for forsvarssektoren 2023–2030.* (Mars 2023). Forsvarsdepartementet.
- (B) *Investeringsplan for forsvarssektoren 2022–2029.* (Januar 2022). Forsvarsdepartementet.
- *IKT-strategi for forsvarssektoren.* (Mars 2019). Forsvarsdepartementet.

Veiledere og retningslinjer

- *Retningslinjer for investeringer i forsvarssektoren.* (2019). Forsvarsdepartementet.
- *Veileder til forskrift om forsvars- og sikkerhetsanskaffelser.* (2019). Forsvarsdepartementet.
- *Direktiv for materiellforvaltning.* 15. oktober 2018. (2018). Forsvarsmateriell.
- *Retningslinjer for fremskaffelse av materielle kapasiteter i forsvarssektoren.* (2016). Forsvarsdepartementet.
- *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ. Målstruktur og målformulering. Veileder nr. 10.* (2010). Finansdepartementet.
- *North Atlantic Treaty Organization.* (2009). *Code of Practice for Life Cycle Costing.* RTO publication SAS-069.
- PRINSIX. *Prosjektmodell.* [<https://www.fma.no/prinsix/Prosjektmodell>]. Nedlastingsdato 22. mars 2024.
- PRINSIX. *Konseptfase maler.* [<https://www.fma.no/prinsix/maler/konseptfase-maler>]. Nedlastingsdato 22. mars 2024.
- PRINSIX. *Dokumentmaler for forprosjektfasen.* [<https://fma.no/prinsix/maler/dokumentmaler-for-forprosjektfasen>]. Nedlastingsdato 7. februar 2024.
- PRINSIX. *Mal prosjektidé.* [<https://www.fma.no/prinsix/maler/prosjektide-maler>]. Nedlastingsdato 22. mars 2024.
- PRINSIX. *Oppfølging av gjennomføringsoppdrag (GO).* [<https://www.fma.no/prinsix/prosjektmodell/prosjektstyring/oppfolging-av-go>]. Nedlastingsdato 26. januar 2024.

- PRINSIX. *Overføring til drift i materiellprosjekt*. [<https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/gjennomforingsfase/tilrettelegging-for-drift/overforing-til-drift-copy>]. Nedlastingsdato 25. januar 2024.
- PRINSIX. *Avslutningsfase*. [<https://www.fma.no/prinsix/prosjektfaser/avslutningsfase>]. Nedlastingsdato 5. februar 2024.
- PRINSIX. *Mal for erfaringsrapport*. [[https://www.fma.no/prinsix/maler/avslutningsfase-maler/_/attachment/download/dfbf1fa8-9ee3-4335-bfa7-95d13381d81d:605d25a3c851f18b574eeb72e6bdbe6b4f27cf23/Mal%20for%20erfaringsrapport%20\(1\).docx](https://www.fma.no/prinsix/maler/avslutningsfase-maler/_/attachment/download/dfbf1fa8-9ee3-4335-bfa7-95d13381d81d:605d25a3c851f18b574eeb72e6bdbe6b4f27cf23/Mal%20for%20erfaringsrapport%20(1).docx)]. Nedlastingsdato 2. februar 2024.

Rapporter og fagartikler

- Skjelland, Glærum, Nyhamar og Sendstad. (2024). *Forsvarsanalysen 2024*. FFI-rapport 24/00298.
- Voldhaug, Prebensen og Presterud. (2024). *Materiellinvesteringer i forsvarssektoren – når vi målene?* FFI-rapport 24/00554.
- Forskningsprogrammet Concept og FFI. (2023). *Evaluering av Nytt logistikk- og støttefartøy (KNM Maud)*.
- Berg og Waage Prebensen. (2023). *Levetidsperspektivet i store offentlige anskaffelser – en forstudie*. Concept arbeidsrapport 2023-1.
- Bjørk, Magnæs, Brunsvik, Gundersrud, Mørkved, Berg Olsen og Thorsberg. (2022). *Hvordan kan Forsvaret raskere nyttiggjøre seg ny teknologi? – om behovene for grunnleggende endringer i måten vi utvikler og investerer i teknologi og forsvarsmateriell*. FFI-rapport 22/02107.
- Johnson og Jensen. (2022) *Forsvarsektorens investeringer i EBA – kostnadsendringer og forsinkelser i gjennomføringsfasen*. FFI-rapport 22/01681.
- (U.off.) Presterud, Lien og Voldhaug. (2022). *Porteføljestyling i forsvarssektoren – status i leveranseoppfølgingen*. FFI-rapport 22/01167.
- Bukkestein, Holst Volde og Andersen. (2021). *Styring av prosjektporteføljen i offentlig sektor*. Concept-rapport nr. 65.
- Berg og Waage. (2020). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – øker andelen hyllevarekjøp?* FFI-rapport 20/03147.
- Bukkestein. (2020). *Kartlegging av status for prosjekter som har vært gjennom KS2*, Concept Arbeidsrapport 2020-1.
- Waage og Lien. (2020). *Personell og kompetanse i Forsvarets materiellprosjekter– analyser av personellbehovet i bemanningsplaner*. FFI-rapport 20/02132.
- Nyhus Kvalvik, Berg, Elman, Graarud, Krogh Halvorsen, Hanson, Lien og Waage. (2019). *Hvordan skape økonomisk handlingsrom i den nye langtidsplanen? – potensial for forbedring og effektivisering 2021–2024*. FFI-rapport 19/01934.
- Presterud, Øhrn, Waage og Berg. (2018). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret - kartlegging av tidsbruk, forsinkelser og gjennomføringskostnader*. FFI-rapport 18/00231.
- Berg, Johnson og Arnfinnsson. (2017). *Forbedringsområder i forsvarssektorens EBA-investeringsprosesser*. FFI-rapport 17/00195.
- Presterud, Øhrn og Berg. (2015). *Effektive materiellanskaffelser – økonomiske gevinster ved økte hyllevareanskaffelser*. FFI-rapport 15/02332.
- Ofstad, Presterud og Øhrn. (2015). *Effektive materiellanskaffelser i Forsvaret – en studie av insentiver i investeringsprosessen*. FFI-rapport 15/00555.
- Welde, Aksdal og Tyholt Grindvoll. (2015). *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept-rapport nr. 45.
- (U.off.) Gulichsen, Strand og Steder. (2012). *Forsvarets investeringsprosess – flaskehalsanalyse og kompetansekartlegging i Forsvarets Logistikkorganisasjon*. FFI-rapport 2012/01443.
- Axelos. (2011). *Styring av prosjektporteføljer i offentlig sektor*. Management of Portfolios i Concept-rapport nr. 65.

Intervjuer

- (B) Referat fra intervju med Forsvarsmateriell 6. desember 2022.
- (B) Referat fra intervju med Forsvarsstaben 3. januar 2023.
- Referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 18. januar 2023.
- (B) Referat fra intervju med landkapasiteter 7. juni 2023.
- (B) Referat fra intervju med luftkapasiteter 22. juni 2023.
- (B) Referat fra intervju med maritime kapasiteter 28. september 2023.
- (B) Referat fra intervju med Sjøforsvaret 28. september 2023.
- (B) Referat fra intervju med Forsvarets Logistikkorganisasjon 17. oktober 2023.
- (B) Referat fra intervju med Hæren 24. oktober 2023.
- (B) Referat fra intervju med Luftforsvaret 26. oktober 2023.
- (B) Referat fra intervju med Forsvarsmateriell 7. november 2023.
- (B) Referat fra intervju med Forsvarsstaben 22. november 2023.
- Referat fra intervju med Forsvarsdepartementet 12. januar 2024.

Brev og andre kilder

- e-post fra Forsvarsmateriell med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, datert 20. mars 2024.
- e-post fra Forsvarets logistikkorganisasjon med svar på spørsmål fra Riksrevisjonen, datert 7. mars 2024.

Ekstern kvalitetssikring – KS2 rapporter

- (B) Concreto AS. Ekstern kvalitetssikring, KS2 av P6359 Fremtidig maritim minemottiltakskapabilitet. (2023).
- (U.off.) Vista Analyse og Metier. KS2 av P7821 Erstatning MSAM for NASAMS. Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet. (2023).
- (U.off.) Vista Analyse og Metier OEC. KS2 av P9360 Stridsvognkapasitet til Hæren. Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet. (2021).
- (U.off.) Holte Consulting. KS2 av prosjekt 6615 Nye kystvaktfartøy. Utarbeidet for Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet. (2018).
- (B) Metier. KS2 P2559 Landbasert transportstøtte. Rapport til Forsvarsdepartementet og Finansdepartementet. (2016).
- Vista Analyse og Holte consulting. Kvalitetssikring av Konseptuell løsning (KL) for prosjekt 3049 Erstatning av Nordkappklassen. (2015).
- Vista Analyse og Holte consulting. Utarbeidet for Forsvarsdepartementet P6615 Nytt ytre kystvaktfartøy. (2013).
- (U.off.) Dovre Group og Transportøkonomisk Institutt. P5436 Middelstungt enhetlig panserkjøretøy. Kvalitetssikring av valgt prosjektalternativ (KS2). (2009).
- (U.off.) Dovre Group og Transportøkonomisk institutt. P5444 Pansret stridsoppklaringsystem Kvalitetssikring av valgt prosjektalternativ (KS2). (2009).

9 Vedlegg

Vedlegg 1 Prosjekt 6615 Nye kystvaktfartøyer

2008	Prosjektforslag Målet er å anskaffe et leid eller eid fartøy. Det vurderes om fartøyet skal ha kapasitet til logistikkmessig understøttelse av maritime operasjoner. Framskaffelsen er beregnet å ta tre år fra kontraktsinngåelse. Kostnadene anslås til 400 millioner 2008-kroner utbetalt i 2010, 2011 og 2012.
2012	Framskaffelsesløsning På grunn av usikkerhet om fartøyets driftsløsning har det tatt lang tid fra prosjektforslag til framskaffelsesløsning. Ordinær anskaffelse anbefales, og logistikk-kapasitet utgår.
2012	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet om revidert framskaffelsesløsning Departementet innfører nytt krav til ytelse. Nytt ytre kystvaktfartøy skal ha helikopterbærende og isgående kapasitet. Forsvarsdepartementet avgjør når midler til framskaffelse blir tilgjengelige.
2013	Stortingets vedtak Stortinget vedtar å anskaffe et helikopterbærende havgående kystvaktfartøy. Komiteen peker på framtidig behov for å skifte de øvrige kystvaktfartøyene og etterlyser en plan for framtidens kystvakt og fartøystruktur.
2013	Ekstern kvalitetssikring Prosjektet vurderes som tids- og kostnadsoptimistisk, det er risiko for forsinkelser og svært usikre levetidskostnadsberegninger. Den eksterne kvalitetssikreren støtter ikke prosjektets forslag til kutt, der noen bryter med skal-krav i kravdokumentet og vil gi redusert ambisjonsnivå.
2014	Gjennomføringsoppdrag Kontrakten skal omfatte kjøp av ett fartøy og opsjon på ytterligere to fartøy fordi det skal ses i sammenheng med P3049 <i>Erstatning Nordkappklassen</i> . Ytelse skal prioriteres. Planlagt levering i 2018. Kostnadsramme 2269 millioner 2014-kroner.
2016	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet Omfanget endres til tre like fartøyer. Kravene til fartøyene er revurdert for å finne billigere løsninger. «Skal»-krav er gjort om til «bør»-krav og ambisjonene er nedjustert.
2017	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet Styringsrammen settes til 6 150 millioner 2017-kroner og kostnadsrammen til 6 800 millioner 2017-kroner. Forsvarsmateriell fikk i oppdrag å fremme revidert framskaffelsesløsning og videreføre foreslått kuttliste som grunnlag for videre forhandlinger innenfor styringsrammen.
2017	Ny ekstern kvalitetssikring Den nye eksterne kvalitetssikringen peker på at de planlagte kuttene vil svekke ytelsen til fartøyene og inkluderer ikke alle kuttene i sin analyse, og kommer dermed fram til en noe høyere styringsramme.
2017	Stortinget Vedtar å anskaffe kystvaktfartøy, som skulle være helikopterbærende og ha isforsterket skrog. Fartøyene planlegges levert i perioden 2022–2024. Kostnadsrammen for prosjektet er 6 810 millioner kroner 2018-kroner.
2018	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet Ytelse utgår som prioritert resultatmål til fordel for kostnad.
2018	Kontraktsinngåelse Vard Group AS er byggeverft, mens Forsvaret og Forsvarsmateriell leverer IKT og militær utrustning.
2020	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet Forsvarsmateriell får i oppdrag å forberede de nye kystvaktfartøyene for eventuell framtidig installasjon av luftvarslingsradar innenfor en uendret styringsramme.
2023	To fartøyer overføres til Sjøforsvaret Fartøyene tilfredsstiller krav til sikker drift, men har fortsatt mangler og begrensninger. Vedlikehold og forvaltning ivaretas av foreløpige dokumenter og midlertidig godkjenning.
2024	KV Hopen planlegges overført til drift i mai 2024.

Vedlegg 2 Prosjekt 5436 Nye kampvogner til Hæren

2004	Oppstart tidligfase Prosjektidé om kampvogner til Hæren kom i 2004 fra føringer gitt i Innst. S. nr. 234 til St.prp. nr. 42 (2003–2004) <i>Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008.</i>
2009	Ekstern kvalitetssikring Den eksterne kvalitetssikreren anbefaler å slå sammen P5436 <i>Middelstungt enhetlig panserkjøretøy</i> og P5444 <i>Pansret stridsoppklaringsystem.</i>
2009	Framskaffelsesløsning Felles framskaffelsesløsning og felles kvalifisering av gjennomføringsoppdrag for P5036 <i>Kampvogn</i> og P5044 <i>Pansret stridsoppklaringsystem</i> foreligger.
2011	Stortingsbehandling Stortinget vedtar prosjektet med en kostnadsramme på 9 345 millioner 2011-kroner.
2012	Gjennomføringsoppdrag gis av Forsvarsdepartementet Prosjektet omfatter oppgradering og ombygging av eksisterende stormpanservogner (103 CV90) og nyanskaffelser, totalt 144 CV90-vogner i ulike versjoner. Det skal også anskaffes fjernstyrte våpenstasjoner, kommunikasjonssystemer og ubemannede stridstekniske luft- og bakkefarkoster. Prosjektet var planlagt avsluttet i 2018.
2022	Materiellet leveres med mangler Høsten 2022 var alle vogner mottatt fra leverandør. Det gjensto enkelte leveranser (utstyr) til oppklaringspanservognene. Prosjektets prisjusterte kostnadsramme var da 11 965 millioner 2022-kroner.
2023	Mangler ved materiellet hindrer overføring til drift Status juni 2023: Materiellet (vogner) på plass, men med noen mangler (utstyr). Bytte av leverandør og lang ledetid for utstyr oppgis som årsak til forsinkelse. Forventet leveranse i 2023 og 2024. Materiellet kan ikke overføres til drift før alt er på plass.
2025	Planlagt overføring til drift i 2025 Termineringstidspunktet i gjennomføringsoppdraget var utgangen av 2018. Nytt termineringstidspunkt er ikke satt, men alt materiellet er planlagt formelt overført 1. april 2025.

Vedlegg 3 Prosjekt P2047 Videreføring av MPA- og ISR kapasitet – P-8 – Poseidon

2015	Oppdrag om framskaffelsesløsning Forsvarsdepartementet ønsker å utrede alternativer for mulig anskaffelse av P-8 Poseidon for å erstatte P3 Orion og Jet Falcon, som skal utfases på grunn av alder. Oppdraget er tidskritisk blant annet på grunn av en pågående industriell produksjonslinje i USA.
2016	Framskaffelsesløsning Det går fram av framskaffelsesløsningen fra september 2016 at anskaffelsen har avhengigheter til flere andre prosjekter. Basevalg var enda ikke besluttet og det ble utarbeidet EBA-analyser for både Andøya og Evenes.
2016	Stortingsbehandling Stortinget vedtok å anskaffe fem Poseidon-fly med en samlet kostnadsramme på 9 825 millioner 2016-kroner.
2017	Gjennomføringsoppdrag Prosjektets prioriterte resultatmål var tid, ytelse og kostnad. Det er fortsatt uavklart hvilken base P-8 skal være på. Både Evenes og Andøya utredes.
2020	Evenes velges som base Forsvaret forbereder innfasing av P-8 Poseidon i midlertidige lokaliteter på base Evenes i påvente av det permanente MPA-anlegget.
2021	Tiltak for å gjennomføre innfasing av P-8 på Evenes Behov for ytterligere permanente og midlertidige fasiliteter fører til økte kostnader
2023	Status på overtakelse og avvik Tre av flyene er formelt overtatt av Luftforsvaret og er på Evenes. To fly er i USA til oppgradering og nasjonale tilpasninger. Etter planen skal flyene ha full operativ evne i 2025. Ferdigstillelsen av de nye fasilitetene for maritime patruljefly på Evenes er forsinket som følge av relokalisering av MPA-bygget og utfordringer med framdrift på byggeplassen. Prosjektet er planlagt ferdigstilt tredje kvartal 2025. Det gjennomføres midlertidige tiltak for å støtte den videre innfasingen av P-8 Orion.

Vedlegg 4 P2504 Upansrede hjulgående ambulanser

2008	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet om framskaffelsesløsning Heimevernets innsats- og forsterkningsstyrker og andre forsvarsgrener har behov for upansrede ambulanser. Ambulansevogn MB 300 nærmer seg slutten av levetiden er uten og kan ikke godkjennes som utrykningskjøretøy uten en omfattende oppgradering. Foreløpig kostnadsramme er 50 millioner 2008-kroner.
2009	Framskaffelsesløsning Behovet er 138 ambulanser, men økonomisk ramme gir bare rom for 60 ambulanser. Det dekke kun behovet til avdelinger med høy beredskap. Ny kostnadsramme anslås til 130 millioner 2009-kroner
2010	Oppdrag fra Forsvarsdepartementet Departementet ber om utarbeiding av ny framskaffelsesløsning, innenfor en redusert kostnadsramme på 80 millioner 2010-kroner.
2015	Gjennomføringsoppdraget Det skal anskaffes 86 ambulansevogner. Heimevernet er største bruker. I oppdraget er resultatmålet <i>tid</i> , prioritert foran kostnad og ytelse.
2019	Oppdrag fra departementet – omfangsøkning Hæren har behov for 29 ambulansevogner, og disse blir inkludert i anskaffelsen. Departementet øker antall vogner som skal anskaffes til 115. Oppdatert kostnadsramme etter omfangsendringen er 270 millioner 2019-kroner.
2022	Oppdrag fra departementet – ny omfangsøkning Behovet til Landevakueringskompaniet tas med og antall ambulanser økes til totalt 155 ambulansevogner. Ny kostnadsramme er 371,5 millioner 2022-kroner.
2022	Endringsanmodning fra Forsvarsmateriell Forsvarsmateriell sender anmodning en prosjektendring fordi det ikke er balanse mellom styringsramme og behov. Basert på siste tilbud kan prosjektet levere kun en tredel av kapasiteten med ytelsen spesifisert i kravdokument. 155 ambulanser vil koste 800 millioner kroner, mens styringsrammen kun gir rom for 45–55 ambulanser.
2022	Kansellering av konkurransen Forsvarsstaben finner ikke en løsning som kompenserer for det udekkede restbehovet, og ber Forsvarsmateriell om å kansellere konkurransen. Styringsrammen reduseres med 150 millioner kroner for å finansiere et annet prosjekt.
2023	Prosjektet omgjøres til oppgraderings- og levetidsforlengelsesprosjekt Forsvarsstaben foreslår å endre prosjektet til et «oppgraderings- og levetidsforlengelsesprosjekt».
2023	Anbefaling fra Forsvarets sanitet til Forsvarsstaben om gjenopptakelse av prosjektet Forsvarets sanitet anbefaler Forsvarsstaben å sende endringsanmodning for P2504 for å kartlegge hvor mange ambulanser som kan doneres til Ukraina og Nord-Makedonia. Forsvarets sanitet ønsker å gjenoppta prosjektet
2023	Forsvarsstaben opprettholder anbefalingen om å oppgradere og levetidsforlengere de gamle ambulansene Oppgradering og levetidsforlengelse av aktuelle MB300 ambulansevogner vurderes å gi best utnyttelse av disponible midler og vil sikre nødvendig evakueringskapasitet i Forsvaret. Forsvarsstaben opprettholder sin anbefaling.
2023	Forsvarsdepartementet støtter anbefalingen fra Forsvarsstaben Departementet gjør om prosjektet til oppgradering og modernisering av de gamle ambulansevognene.