



STORTINGET

Innst. 109 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:16 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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 mrd. kroner til materiellinvesteringer for 2023 og nær 28 mrd. kroner for 2024. Det utgjør rundt 30 pst. 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 mrd. kroner over de neste tolv årene. 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.

Målet med 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 etater inngår Forsvaret og Forsvarsmateriell i denne undersøkelsen. Forsvarets hovedoppgave er å ivareta Norges sikkerhet mot eksterne trusler, anslag og angrep. Forsvarets 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 (2020–2021) Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren.

- 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 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

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

1.2 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.

1.3 Overordnet vurdering

Riksrevisjonen mener at svakheter 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 svakheter og det faktum at mange av forholdene har vært kjent over tid uten at Forsvarsdepartementet har klart å løse disse, som sterkt kritikkverdige. Riksrevisjonen mener at en forutsetning for å nå ambisjonene i den nye

langtidsplanen er at sektoren evner å utbedre svakheter i investeringsprosessene.

1.4 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 svakheterne 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 svakheterne, 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 svakheterne i investeringsprosessene.

1.4.1 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 1 mrd. kroner må følge kravene i statens prosjektmodell, og alle investeringer må følge forsvarssektorens egne retningslinjer.

De ulike fasene som legges til grunn i statens prosjektmodell består av 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.

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.

For prosjekter med en kostnadsramme under 500 mill. kroner gir Forsvarsdepartementet et oppdrag til Forsvaret om gjennomføring av prosjekt før konseptfasen. Deretter er det Forsvaret som godkjenner faseovergang i prosjektet. I prosjekter med kostnadsramme over 500 mill. 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.

Gjennomføringstiden for 38 prosjekter terminert i perioden 2020–2023 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 mill. 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 investeringsomfang 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 materiellet, 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 hyllewa-

re. 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 materiell med vesentlig innslag av utvikling, selv om det også anskaffes hyllevare fra norsk forsvarsindustri.

I forslaget til ny langtidsplan presiseres det at minst mulig særtilpasning av materiell vil gi raskere anskaffelser til en lavere pris. I en FFI-rapport fra 2024 kommer det fram at andelen hyllevareprosjekter og tilpasningsprosjekter av det totale antallet 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 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.

Luftforsvaret 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 luftvernsprosjektene 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, noe som fører til at milepælen full operativ kapasitet 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 både kostbart og lite effektivt.

Forsinkelser i investeringsprosjektene gjør at det tar lengre tid å bygge opp nødvendig operativ evne. I da-

gens sikkerhetspolitiske situasjon er dette mer alvorlig enn det har vært tidligere.

1.4.2 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.

Kostnadsrammen består av styringsrammen og en usikkerhetsavsetning.

Stortinget vedtar kostnadsrammen for investeringsprosjekter som har en kostnadsramme på over 500 mill. 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 1 mrd. 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 1 mrd. kroner valutakompenseres. En stor andel av prosjektene har en kostnadsramme på under 1 mrd. 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 1 mrd. kroner skal kvalitetssikres eksternt (KS2). Kvalitetssikringen skal blant annet vurdere prosjektets kostnadsestimater (kostnadsramme og styringsramme) og usikkerhetsanalyser. Riksrevisjonens 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 undersøkelsen, 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 1 mrd. kroner, og som gjennomgår denne kvalitetskontrollen. Prosjekter med kostnadsramme under 1 mrd. 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 an-

skaffelsen ikke svarer ut det operative behovet som var utgangspunktet for prosjektet.

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 Riksrevisjonens 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.

1.4.3 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 investeringspro-

sjektene. 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 til prosjektets størrelse, kompleksitet og egenart. Slike tilpassinger 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.

1.4.4 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 levetidsper-

spektiv, 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 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.

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.

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 pst. av prosjektene som er i gjennomføringsfasen. Flere i Forsvaret viser til at 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 levetids-

kostnadene 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.

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.

1.4.5 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 departementet i 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.

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 porteføljestylingen 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 porteføljestylingen er ikke tilstrekkelig knyttet til den overordnede strukturutviklingen.

Riksrevisjonen har merket 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 bekrefte 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.

1.4.5.1 Svakheter i porteføljestylingen påvirker gjennomføring av materiellinvesteringene

Forsvarsdepartementet har ansvar for å planlegge og styre investeringsporteføljen slik at vedtatte mål nås. Porteføljestylingen bygger på et kjent rammeverk for såkalt porteføljedefinering og porteføjljeleveranse, 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.

Det blir 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 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 besluttet 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 mill. kroner skal godkjennes av Stortinget. Denne grensen er i den nye langtidsplanen foreslått hevet til 1 mrd. kroner.

Både Forsvaret og Forsvarsmateriell peker på utfordringer med porteføljestylingen. 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 investeringsstylingen.

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

Riksrevisjonen har merket 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 porteføljestylingen. FFI viser blant annet til at det er ulike avdelinger som har ansvaret for etatsstylingen og styringen av investeringsporteføljen, og at koblingen mellom etatsstyring, porteføljestyling og generell investeringsstyring er svak.

Undersøkelsen viser at investeringsprosjekter 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 porteføljestylingen. 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 godkjen-

ne bruk av usikkerhetsavsetningen for prosjekter med kostnadsramme under 500 mill. kroner. For prosjekter med kostnadsramme over 500 mill. 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.

1.4.5.2 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.

Det framgår også av undersøkelsen at programvaren SAP, 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 porteføljestyring. 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.

1.4.5.3 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 porteføljestyringen, 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 Forsvarssta-

ben, 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 porteføljestyringen skal overføres til Forsvaret. Før porteføljestyringen overføres, skal konsekvensene av beslutningen utredes, og det skal lages en plan for implementeringen. Alle detaljene rundt endringene er derfor ikke på plass.

Svakhetene 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.

1.5 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 prosjektoppfølging og porteføljestyring som bedre understøtter investeringsprosessen
 - i dialog med Forsvaret og Forsvarsmateriell vurderer ytterligere 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.

1.6 Statsrådets svar

Dokument 3:16 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i

forsvarssektoren ble oversendt statsråden i Forsvarsdepartementet. Statsrådets svar følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.7 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 presiserer 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Kirsti Leirtrø og Agnes Nærland Viljugrein, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Sigrid Zurbuchen Heiberg, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren, Dokument 3:16 (2023–2024). Komiteen viser til at undersøkelsen blant annet har 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.
- 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.

Komiteen viser til at målet med 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.

- Komiteen viser til Riksrevisjonens 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 porteføljestylingen 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.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner 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. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens vurdering av svakhetene, og det faktum at mange av forholdene har vært kjent over tid uten at Forsvarsdepartementet har klart å løse disse, som sterkt kritikkverdig.

Komiteen viser til at Stortinget i behandlingen av neste langtidsplan for perioden 2025–2036, Innst. 426 S (2023–2024) til Prop. 87 S (2023–2024) Forsvarsløftet – for Norges trygghet, har forutsatt omfattende bevilgninger til investeringer i forsvarssektoren, herunder flere nye anskaffelsesprosjekter.

Komiteen deler Riksrevisjonens syn om at en forutsetning for å nå ambisjonene i langtidsplanen er at sektoren evner å utbedre svakhetene i investeringsprosessene. Komiteen vil understreke alvoret i dette i lys av den sikkerhetspolitiske situasjonen og behovet for å styrke Norges forsvarsevne.

Komiteen viser til at 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 prosjektoppfølging og porteføljestyling som bedre understøtter investeringsprosessen
- i dialog med Forsvaret og Forsvarsmateriell vurderer ytterligere 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.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen viser til at Stortinget i behandlingen av langtidsplanen, Innst. 426 S (2023–2024), vedtok å innføre en ny ordning med årlig rapportering til Stortinget om status, framdrift, utfordringer og risiko ved gjennomføringen av langtidsplanen for forsvarssektoren gjennom hele planperiodens varighet, herunder gjennomføringen av større pågående og kommende investeringsprosjekter i forsvarssektoren. Stortinget vedtok at rapporteringen skal skje i en årlig stortingsmelding, og at første rapportering skal skje i løpet av 2025.

Komiteen ber om at regjeringen legger fram status på oppfølging av Riksrevisjonens anbefalinger i første stortingsmelding i løpet av 2025.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:16 (2023–2024) – Riksrevisjonens undersøkelse av gjennomføring av materiellinvesteringer i forsvarssektoren – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. desember 2024

Peter Frølich

leder

Seher Aydar

ordfører

