



Riksrevisjonen

Dokument nr. 3:16

(2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse
av materiellinvesteringsprosjekter
i Forsvaret

Dokument nr. 3:16

(2004–2005)

Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:16 (2004–2005) Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret.

Riksrevisjonen, 29. juni 2005.

For riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
2.1 Måloppnåelse	2
2.2 Styringsprosessen	4
3 Forsvarsdepartementets kommentarer	5
3.1 Måloppnåelse	5
3.2 Styringsprosessen	6
4 Riksrevisjonens bemerkninger	7
4.1 Måloppnåelse	7
4.2 Styringsprosessen	8
5 Forsvarsdepartementets svar	8
1. Måloppnåelse	8
2. Styringsprosessen	9
3. Oppsummering	9
6 Riksrevisjonens uttalelse	9
Vedlegg: Rapport	11

Forsvarsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret

1 INNLEDNING

Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål danner grunnlaget for utformingen av Forsvaret. Forsvarets operative evne skal gjøre Forsvaret i stand til å reagere på egnet måte i en gitt situasjon og er avhengig av faktorer som øvelses- og treningsnivå, kvaliteten og kvantiteten på materiell og egnetheten til ledelselementene og kommando- og kontrollapparatet, jamfør Budsjett-innst. S. nr. 7 (2001–2002). Materiell er ett av elementene som er nødvendig for å oppnå militære kapasiteter og må ses i sammenheng med blant annet organisasjon, logistikk og eiendom, bygg og anlegg.¹ De eksisterende prosessene og rutinene for Forsvarets materiellinvesteringsvirksomhet og prosjektstyring er i hovedsak gitt i St.meld. nr. 17 (1992–93) *Forsvarets materiellanskaffelsesvirksomhet og prosjektstyring*. Ved behandlingen av Innst. S. nr. 25 (2000–2001), jamfør St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets Logistikkfunksjoner*, ble Forsvarets Logistikkorganisasjon etablert med hovedoppgave å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver, anskaffe og levere materiell, forsyninger og andre varer på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde til riktig pris.

Nyanskaffelser av materiell, bygg og anlegg utgjorde i perioden 2000–2004 mellom 29 og 35 prosent av Forsvarets årlige budsjetter. For 2005 utgjør denne virksomheten i overkant av 8,6 milliarder kroner, av dette utgjør materiellinvesteringer i overkant av 7,4 milliarder kroner. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) er kostnadsrammen for pågående og planlagte materiellinvesteringsprosjekter totalt anslått til ca. 79 milliarder kroner. Materiellinvesteringsprosjekter med en kostnadsramme på over 500 millioner kroner eller som er av stor betydning for øvrig, blir særlig presentert for og godkjent av Stortinget.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelsen i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter i forhold til styringsparametrene tid, kostnad og kvalitet.² Formålet er belyst gjennom følgende problemstillinger:

¹ Med *kapasitet* forstås evnen til å løse en avgrenset del av Forsvarets samlede oppgaver.

² Kvalitet er i denne rapporten definert til ytelse og mengde. For materiell har Forsvarsdepartementet definert kvalitet som systemytelse, -tilgjengelighet og -pålitelighet i henhold til kundens oppdrag og fastlagte krav, jamfør St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets Logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*.

- 1 Hvilke avvik fra planlagt tid, kostnad og kvalitet foreligger ved materiellinvesteringer i Forsvaret?
- 2 Hvilke årsaker kan forklare manglende måloppnåelse i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter?

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Utkast til rapport ble oversendt Forsvarsdepartementet i brev av 6. april 2005. Departementet har i brev av 6. mai 2005 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp. Forsvarsdepartementet hadde ingen bemerkninger til faktabeskrivelse og historikk i rapporten. Departementets merknader til vurderingene er gjengitt i kapittel 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Undersøkelsen er gjennomført ved dokumentanalyse, intervjuer og spørreskjemaundersøkelse. Undersøkelsen omfatter vurdering av måloppnåelse i 19 materiellinvesteringsprosjekter for styringsparametrene tid og kostnad, og for ti av disse prosjektene for kvalitet.

Ni av prosjektene i utvalget på 19 prosjekter er ikke vurdert for måloppnåelse for styringsparametren kvalitet. Av disse ni prosjektene var materiellet fra sju prosjekter ikke i tilstrekkelig grad levert til bruker på tidspunktet for undersøkelsen. Materiellet fra to prosjekter er tatt ut av Forsvarets struktur, og det er derfor vurdert som lite relevant å undersøke disse prosjektene med hensyn til kvalitet. Prosjektene ble valgt ut blant de 268 prosjektene i Forsvarets prosjektportefølje som var godkjent for utviklings- eller anskaffelsesfase per 1. januar 2003. Utvalget av prosjekter er foretatt i dialog med Forsvarsdepartementet.

Med bakgrunn i funn fra dokumentanalysen og intervjuundersøkelsen ble det utarbeidet et spørreskjema som ble oversendt tre respondentgrupper knyttet til tretten utvalgte prosjekter med manglende måloppnåelse på tid, kostnad og/eller kvalitet. Målet med spørreskjemaundersøkelsen var å identifisere mulige årsaker til manglende måloppnåelse. Årsaksanalysen i undersøkelsen bygger derfor på funn fra prosjektdokumentasjonen, intervjuer og spørreskjemaundersøkelse om årsaker til manglende måloppnåelse i det enkelte prosjekt.

I undersøkelsen er forhold fra de enkelte prosjektene i utvalget brukt som eksempler for å understre-

ke mer generelle funn. Eksempelene er derfor ikke en uttømmende beskrivelse av årsaker til den manglende måloppnåelsen i enkeltprosjekter. En beskrivelse av hvert prosjekt ble sendt departementet som vedlegg til rapporten for å gi en oversikt over hvilket grunnlag rapporten baserer seg på.

Utvalget omfatter prosjekter av vesentlig karakter, og er fordelt på alle de tre forsvarsgrenene. Prosjektene i utvalget har en total kostnadsramme på ca. 18 milliarder kroner.³ Seks prosjekter tilhører Hæren med total kostnadsramme på ca. 9 milliarder kroner. To prosjekter tilhører Luftforsvaret med total kostnadsramme på ca. 3 milliarder kroner, og elleve prosjekter tilhører Sjøforsvaret med total kostnadsramme på ca. 6 milliarder kroner. Prosjektene skal blant annet levere materiell til Hæren for å lokalisere fiendtlige styrker, oppdage og fjerne miner, lede skyting med artilleri, gi dekning mot flyangrep og gi beskyttelse for personell ved hjelp av pansrede kjøretøyer. Til Luftforsvaret skal prosjektene levere raketter til kampfly og bakkebasert luftvern, og oppdatere fly for overvåking av norske interesseområder. Materiellet fra prosjektene til Sjøforsvaret skal blant annet bekjempe miner i forsyningslinjene langs kysten, stoppe fiendtlige sjøstyrker, utføre ressurskontroll og miljø- og redningsoperasjoner til havs og stoppe fiendtlige invasjonstyrker fra stasjonære og mobile avdelinger på land og i kystnære områder.

Prosjektene for å anskaffe materiell til Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret ble fra 1. januar 2002 lagt inn under felles ledelse i Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). Forsvarets felles prosjektstyringsystem, Prinsix, beskriver prosesser og prosedyrer

som i hovedsak skal ligge til grunn for Forsvarets investeringsvirksomhet. Generalinspektørene har som øverste leder for sin forsvarsgren, ansvaret for å produsere forsvarsstyrkene og bestille nødvendig materiell fra FLO. Ledelsen i forsvarsgrenene fastsetter tekniske og funksjonelle krav til materiellet, formidler rammer for prosjektene som er vedtatt av overordnet nivå og fastsetter de øvrige rammene for prosjektene. FLO fordeler og overfører materiellet til bruker før materiellinvesteringsprosjektene blir avsluttet ved en terminering.

Forsvarskomiteen har pekt på at forsinkelser og overskridelser i enkeltprosjekter er uheldig, jmfør Innst. S. nr. 220 (2003–2004) *Innstilling fra forsvarskomiteen om investeringer i Forsvaret* og Innst. S. nr. 236 (1997–98) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets materiell, bygg- og anleggsinvesteringer*. Forsvarskomiteen viste til konsekvensene som overskridelser i et prosjekt kan ha for andre prosjekter, og pekte på den uheldige effekten dette har for Forsvarets troverdighet med hensyn til å styre store prosjekter. Det framgår av dette at forsinkelser og økte kostnader i materiellinvesteringsprosjekter kan påvirke Forsvarets evne til å oppfylle operative behov og gjennomføringen av andre materiellinvesteringer i henhold til planer.

2.1 Måloppnåelse

Forsvaret skal anskaffe materiell til riktig tid, til riktig pris og med avtalt kvalitet. Tabellen nedenfor oppsummerer måloppnåelsen for tid, kostnad og kvalitet i de undersøkte prosjektene i forhold til opp-

Tabell 1 Oppsummering av måloppnåelse

Prosjektnavn	Forsinkelse	Endring i kostnadsramme	Kvalitetskrav
Nytt kystvaktfartøy	mer enn 4 år	+ 56 %	oppfyller ikke alle krav
Oppdatering av Nordkapp-klassen	mer enn 4 år	+ 70 %	oppfyller ikke alle krav
Minesveip	3–4 år	+ 4 %	oppfyller ikke alle krav
Kystartilleriet – undervannsforsvar	mer enn 4 år	+ 32 %	ikke vurdert
Pansrede brukte spesialkjøretøy	mer enn 4 år	+ 76 %	ikke vesentlige avvik
Oppdatering av P-3C Orion	1–2 år	+ 81 %	ikke vesentlige avvik
Nye Sjømålsmissiler – utvikling	mer enn 4 år	+ 12 %	ikke vurdert
Avdelingsluftvern	mer enn 4 år	ingen økning	oppfyller ikke alle krav
Penguin	3–4 år	ingen økning	ikke vurdert
Gradert HF-talesamband	3–4 år	ingen økning	ikke vurdert
Artillerilokaliseringssystem	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Torpedo til kystfort	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Mineryddesystemer	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Tilleggsanskaffelser til kystvakt	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Lette missilbatterier	mer enn 4 år	ingen økning	ikke vesentlige avvik
Ildledningsinstrument	0	+ 12 %	ikke vurdert
Raketter til luftvern og kampfly	0	ingen økning	ikke vesentlige avvik
Divisjonsartilleri	0	ingen økning	ikke vesentlige avvik
Hovedmaskineri og hovedtavler til kystvakt	0	ingen økning	ikke vesentlige avvik

³ Alle tall er omregnet til 2005-kroneverdi.

rinnelige planer for levering av materiellet. Prosjekter som ikke er vurdert i forhold til planlagt kvalitet, er i tabellen merket som *ikke vurdert*.

Undersøkelsen viser at 15 av 19 materiellinvesteringsprosjekter er forsinket med mer enn ett år i forhold til opprinnelig planlagt tidspunkt for levering av materiellet. Sju av prosjektene er forsinket med mer enn fire år. Kostnadsrammene for åtte av de undersøkte materiellinvesteringsprosjektene har økt i forhold til opprinnelig plan. Fire av prosjektene har en økning i kostnadsrammen på 50 prosent eller mer. Undersøkelsen viser videre at fire av ti materiellinvesteringsprosjekter som det har vært mulig å vurdere kvaliteten til, har levert materiell som ikke oppfyller tekniske og funksjonelle krav.

Mer enn tre fjerdedeler av materiellinvesteringsprosjektene i undersøkelsen har manglende måloppnåelse på en eller flere av styringsfaktorene. Flere av prosjektene med manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet er av så vesentlig karakter at investeringsbeslutningen er vedtatt av Stortinget.⁴

Forsinkelser kan medføre at utbetalinger fra prosjektene forskyves i tid. Utbetalingene vil i slike tilfeller bli belastet et annet budsjettår enn opprinnelig planlagt, og kan medføre at finansieringen av andre planlagte prosjekter må bli forskjøvet. En gjennomsnittlig høyere prisstigning på militært materiell enn i samfunnet forøvrig, kan bidra til å forsterke denne effekten. Forsvarssjefen har i sine kommentarer til langtidsplanen for 2005–2008 uttrykt bekymring for mulighetene til å kunne finansiere behovet for nyinvesteringer i kommende langtidsperiode og på lengre sikt. I undersøkelsen stilles det spørsmål om forskyvninger i utbetalingstakten som følge av forsinkelser, har påvirket mulighetene for å finansiere nye nødvendige materiellinvesteringer.

Tilgjengelig materiell er en av faktorene for å oppnå Forsvarets operative evne. Manglende tilføring av materiell for å fullføre forsvarsstrukturen med hensyn til kvalitet og operativ evne, ble senest tatt opp i forbindelse med statusrapporteringen for perioden 2002–2004 i langtidsplanen for perioden 2005–2008. I Innst. S. nr. 234 (2003–2004) *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* understreket en samlet forsvarskomiteé behovet for å prioritere operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Undersøkelsen har vist manglende måloppnåelse i prioriterte materiellinvesteringsprosjekter. Dette påvirker Forsvarets evne til å stille nødvendig materiell tilgjengelig for de operative enhetene. Materiellinvesteringsprosjektene anskaffer komplisert materiell som setter store krav til brukernes kompetanse. Forsinket levering av materiell innebærer at brukerne blir forsinket med å bygge opp teknisk og taktisk kompetanse på bruk av materiellet. I undersøkelsen

er det derfor stilt spørsmål om manglende måloppnåelse for viktige materiellanskaffelser har hatt følger for hvorvidt Forsvaret har oppnådd planlagt operativ evne.

Kystvaktfartøyer

Konsekvensen av manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet kommer tydelig fram i materiellinvesteringsprosjektene som skulle styrke den havgående helikopterbærende kystvaktflåten fram mot år 2000. Levert materiell oppfyller bare delvis kravene til kvalitet. Prosjektene er sterkt forsinket, og kostnadsrammene har til sammen økt med om lag 600 millioner kroner (2005-kroneverdi) i forhold til opprinnelige planer. Målet var opprinnelig at siste oppgraderte fartøy i Nordkapp-klassen skulle være levert innen utgangen av 1999, og det nye kystvaktfartøyet KV Svalbard skulle være operativt innen utløpet av år 2000. Sikkerheten ved bruk av helikopter i dårlig vær og mørke skulle tillegges stor vekt ved valg av utstyr og systemer. Luftvarslingsradaren som ble anskaffet, viste seg imidlertid ikke å fungere tilfredsstillende under disse forholdene. Radaren var da allerede installert på det nye kystvaktfartøyet og på to av de tre fartøyene som skulle oppgraderes. Organisasjonen⁵ som skulle levere materiellet, og som anbefalte anskaffelsen av denne type radar, har selv påpekt at den hadde manglende oversikt over de flyoperative og sikkerhetsmessige behovene som helikopteroperasjoner fra fartøy til havs krever. Feilinvesteringen har medført at det kun er ett av de fire fartøyene som kan operere med helikopter under nevnte vær- og lysforhold. Forsvaret har selv gitt uttrykk for at det er av vesentlig betydning at de fire havgående kystvaktfartøyene er utrustet med tilstrekkelige kontrollsystemer for å kunne operere med helikopter. Det ble derfor i 2004 opprettet et nytt prosjekt for å anskaffe ny luftvarslingsradar. Planene er nå at alle de fire havgående kystvaktfartøyene skal være fullt operative med helikopter innen høsten 2006.

Målet med kystvaktprosjektene var å styrke den havgående kystvaktflåten med helikopter. Tilstedeværelsen av havgående kystvaktfartøyer har imidlertid vært lavere enn målet på grunn av feilinvesteringen av luftvarslingsradar. I tillegg er antall flytimer til operative kystvaktoppdrag blitt redusert, i forhold til perioden før anskaffelsen og installeringen av de nye radarene. Kystvakten har derfor i en periode på over fem år hatt vesentlig redusert evne til å løse oppgaver som krever bruk av helikopter fra de havgående kystvaktfartøyene. I undersøkelsen stilles det spørsmål om dette har hatt konsekvenser for evnen til å gjennomføre suverenitetshevdelse, ressurskontroll og miljø- og redningsoperasjoner.

⁴ Prosjektene tilhører Kategori 1: Prosjekter særlig presentert for og godkjent av Stortinget. Prosjektene er av vesentlig størrelse (over 500 millioner kroner) og viktighet.

⁵ Sjøforsvarets forsyningskommando (nå en del av Forsvarets Logistikkorganisasjon/Materielldivisjonen)

Pansrede kjøretøyer til Hæren

Prosjektet for å levere pansrede kjøretøyer til Hæren skulle opprinnelig anskaffe og oppgradere mer enn 500 kjøretøyer innen utgangen av 1998. Per 31. desember 2004 var imidlertid bare ca. 200 av kjøretøyene levert. Ferdigstillingen av prosjektet er etter nåværende planer forskjøvet til 2007 og vil da være ca. åtte år forsinket i forhold til opprinnelige planer. Dette innebærer at Hæren foreløpig mangler den planlagte mobilitet og beskyttelse prosjektet skulle levere i form av et stort antall pansrede kjøretøyer. Prosjektet skal både levere til og motta materiell fra andre materiellinvesteringsprosjekter. Utsatt levering av de pansrede spesialkjøretøyene kan ha betydning for ferdigstillingen av anskaffelsen av ildledningsinstrumenter til Hæren.

Oppdatering av Forsvarets Orion overvåkningsfly

Prosjektet for å oppdatere Forsvarets fire overvåkningsfly ble godkjent av Forsvarsdepartementet i 1994 med en kostnadsramme på 519 millioner kroner. Kostnadsrammen hadde per 1. januar 2005 økt til 940 millioner kroner, en økning på 81 %. Økningen i kostnadsrammen er blant annet knyttet til forsinkelser på grunn av at teknologiske nyvinninger førte til justerte tekniske løsninger, og at feil og mangler på utstyr måtte rettes opp. Reservedelsanskaffelser og krav til samvirke med allierte fly førte også til høyere kostnader enn planlagt. Justeringer for utviklingen i valutakurs utgjør ca. 125 millioner kroner av denne økningen i kostnadsrammen.

2.2 Styringsprosessen

Forsvarets felles prosjektstyringssystem, Prinsix, ble innført på grunnlag av forutsetningene gitt i St.meld. nr. 17 (1992–93) *Forsvarets materiellanskaffelsesvirksomhet og prosjektstyring*. Prinsix gir rammer for hvordan Forsvaret skal gjennomføre og styre investeringsprosjekter. Systemet skal gi en enhetlig og effektiv styring av Forsvarets investeringer, blant annet gjennom klargjøring av ansvarsforhold. Det er Stortinget som fatter den endelige investeringsbeslutningen for alle større materiellanskaffelser, jmfør St.meld. nr. 17 (1992–93). Alle nødvendige forutsetninger for prosjektgjennomføringen skal være avklart før beslutning om videreføring av prosjektet til utviklings- eller anskaffelsesfasen tas.

Undersøkelsen viser at manglende måloppnåelse kan forklares med svakheter i styringsprosessen. Årsakene er både relatert til overordnet nivå, det vil si prosjekteier og kunde, og prosjektorganisasjonen som skal levere materiellet. Forsvarsdepartementet har i St.meld. nr. 22 (1997–98) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002* uttrykt at Forsvarets prosjektstyringssystem må utvikles videre med vekt på å forenkle beslutningsprosessene. Uklare styringssignaler fra over-

ordnet nivå og mangler ved beslutningsprosessen er de årsaksforklaringene på manglende måloppnåelse som i størst grad trekkes fram i spørreskjemaundersøkelsen. Det har blant annet vært hyppige utskiftninger av sentralt personell på overordnet nivå med beslutningsmyndighet og oppfølgingsoppgaver for materiellinvesteringsprosjekter. Manglende kontinuitet i bemanningen på overordnet nivå kan ha bidratt til at beslutningsprosessene ikke har vært gode nok for å oppnå tilstrekkelig effektivitet i prosjektgjennomføringen. Det er derfor stilt spørsmål om arbeidet med å utvikle effektive beslutningsprosesser har vært tillagt tilstrekkelig vekt. I undersøkelsen stilles det også spørsmål om mangelfull styring av enkelte materiellinvesteringsprosjekter har ført til at Forsvaret har en svakere operativ evne enn planlagt.

I St.meld. nr. 17 (1992–93) ble det påpekt at opplæring for både prosjektledere og prosjektmedarbeidere var viktig for å sikre nødvendig kompetanse i styringen av materiellinvesteringsprosjektene. I St.meld. nr. 22 (1997–98) ble det påpekt at Forsvaret har hatt problemer med å gjennomføre de planlagte prosjektene, først og fremst på grunn av mangel på personell med riktig kompetanse. Undersøkelsen viser at manglende kompetanse, bemanning og kontinuitet i prosjektorganisasjonen kan være årsaker til manglende måloppnåelse. Ansvar for at prosjektene har tilstrekkelig personellressurser ligger også hos prosjekteierne. I undersøkelsen er det derfor stilt spørsmål om overordnet nivå i tilfredstillende grad følger opp prosjektene.

God planlegging er en forutsetning for styring og oppfølging av materiellinvesteringsprosjektene. Det er også en forutsetning at det foreligger relevante og gyldige planleggingsdokumenter for å sikre kontinuitet i prosjektorganisasjonen og hos prosjekteier. I St.meld. nr. 17 (1992–93) ble det uttrykt at planlegging skulle vektlegges i større grad før det blir tatt beslutning om videreføring av prosjektet til utviklings- eller anskaffelsesfasen. Undersøkelsen viser at mangelfull planlegging kan være en årsak til manglende måloppnåelse i flere av materiellinvesteringsprosjektene. Undersøkelsen viser også at omfangsendringer og problemer med leverandør av materiell kan være årsaker til manglende måloppnåelse.⁶ God planlegging reduserer risikoen for omfangsendringer underveis i prosjektgjennomføringen. I store materiellinvesteringsprosjekter som går over lang tid, er det likevel stor risiko for at omfangsendringer er nødvendig for å oppnå et godt prosjektresultat. Dette innebærer at rutiner for hvordan omfangsendringer skal håndteres i beslutningsprosessen må være etablert før gjennomføring av anskaffelsen. Vurdering av leverandørers evne til å levere materiellet er også en vesentlig faktor som både prosjekteier og prosjektorganisasjonen må ta hensyn til i planleggingen av ma-

⁶ Omfangsendring kan defineres som nødvendige endringer i prosjektene som følge av endrede forutsetninger.

teriellinvesteringsprosjektene og i forbindelse med kontraktinngåelser. Undersøkelsen viser også at det i svært liten grad er utarbeidet erfaringsrapporter fra prosjektorganisasjonene som grunnlag for erfaringsoverføring til planleggingen av nye materiellinvesteringsprosjekter.

Det vil være gjensidig avhengighet mellom de ulike styringsfaktorene tid, kostnad og kvalitet. Planlagt leveringstidspunkt er den styringsfaktoren som flest prosjekter ikke oppnår. Dette kan ses i sammenheng med at kostnad og kvalitet oppgis som de viktigste styringsprinsippene i prosjektene. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* er det uttrykt at operative behov, blant annet tilgang til prioritert materiell, skal tilfredstilles raskere og bedre enn i dag. I undersøkelsen stilles det derfor spørsmål om tidsfaktoren har vært for lite vektlagt i prosjektstyringen.

3 FORSVARSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Forsvarsdepartementet har i brev av 6. mai 2005 til Riksrevisjonen avgitt uttalelse til rapporten.

Forsvarsdepartementet opplyser at de forholdene som rapporten tar opp, vil bli analysert videre og understreker at undersøkelsens materiale gir nyttig informasjon til det pågående arbeid for å forbedre Forsvarets prosjektstyringssystem (Prinsix). Dette arbeidet foregår under ledelse av departementet, og det nye Prinsix vil være operativt i løpet av sommeren 2005.

Departementet er enig i at alle nødvendige forutsetninger for en rasjonell prosjektgjennomføring skal være avklart før beslutning om videreføring av prosjektet til utviklings- og anskaffelsesfasen tas, men legger til at innholdet i begrepet «nødvendige forutsetninger» vil variere fra prosjekt til prosjekt. Departementet mener dessuten det først i ettertid vil være mulig å bedømme slike forutsetninger på en fullgod måte. Når prosjekter går fra planlegging til gjennomføring, er det viktig med en rasjonell og praktisk tilnærming til prosjektgjennomføring. Departementet peker på at uten nødvendige tilpasninger underveis ville mange materiellinvesteringsprosjekter ikke ha blitt realisert uten negative konsekvenser for Forsvarets operative evne. Hvis resultatet i form av kvalitet eller kapasitet er bedre enn opprinnelig planlagt, selv om kostnads- og/eller tidsrammen er blitt noe utvidet, kan slike prosjekter etter departementets mening ikke i utgangspunktet betraktes som mindre vellykkede. Departementet mener også at prosjektmålene bør inneholde en viss ambisjon. Hvis man fastsetter for lite ambisiøse mål og styrer mot disse uten å tilstrebe forbedringer underveis, vil det ifølge departementet kunne forekomme investeringer som har dårlig ytelse og liten forsvarsverdi.

Forsvarsdepartementet viser til at det i rapporten blir anført at det er en sammenheng mellom parametrene tid, ytelse og kostnad i et prosjekt. Departementet er enig i at de tre aktuelle styringsparametrene er viktige å legge til grunn, men at de kan være innbyrdes motstridende. Departementet peker videre på at det i prosjektarbeidene gjøres løpende anstrengelser for å maksimere ytelse og minimere kostnad og tid. Økt ytelse kan likevel medføre økte kostnader og gjennomføringstid. Det er derfor viktig at målene i utgangspunktet balanserer. Forsvaret legger stor vekt på å holde kostnadene nede og samtidig framskaffe en akseptabel ytelse. I en slik situasjon vil tidsaspektet i mange tilfeller være den faktoren det renonseres på. I krise- og krigssituasjoner kan tidsaspektet derimot ha en avgjørende betydning. I fredstid prioriteres imidlertid ofte kostnad og ytelse foran tid.

3.1 Måloppnåelse

Forsvarsdepartementet framhever at når rammefaktorer i et prosjekt forandres, må konsekvensene vurderes før en beslutning om endringer i prosjektet fattes. Departementet mener derfor at når man i ettertid skal vurdere prosjektets måloppnåelse, må dette ses opp mot de gjeldende mål for prosjektet – og ikke opp mot de mål som opprinnelig var satt.

Etter Forsvarsdepartementets oppfatning bør kontraktfestet tidsplan legges til grunn for analyse av prosjekters framdrift. Departementet viser til at det i det enkelte prosjekt alltid anslås et leveringstidspunkt på et tidlig stadium. Departementet mener imidlertid at det er knyttet stor usikkerhet til dette leveringstidspunktet, blant annet fordi det ennå ikke er gjennomført kontraktsforhandlinger som gir svar på leverandørens muligheter for levering i henhold til Forsvarets krav. Forsvarsdepartementet mener dette innebærer at tidsanslaget i opprinnelige beslutningsdokumenter ofte vil være optimistiske og at det derfor er nødvendig å oppdatere leveringsplaner etter kontraktsinngåelse. Departementet mener det er tidsplanen som foreligger ved kontraktsinngåelse som er det riktige grunnlaget for videre prosjektgjennomføring. Dette sikrer også en sammenheng med prosjektets kontantstrøm som i hovedsak styres av kontraktene.

Forsvarsdepartementet viser videre til at rapporten peker på uheldige konsekvenser for brukerens operative evne når materiell ikke blir levert til det tidspunkt som opprinnelig var planlagt. Departementet påpeker at det undertiden kan oppstå forsinkelser i enkelte prosjekter, og det er derfor implementert mekanismer som i stor grad reduserer eventuelle skadevirkninger. Dersom et materiellprosjekt blir forsinket, vil utbetalingene til prosjektet også bli utsatt. I slike tilfeller vil departementet kunne iverksette tiltak som forserer andre planlagte og prioriterte anskaffelser. Dette medfører at andre brukere kan

anskaffe viktig materiell før planlagt tidspunkt, noe som bedrer deres operative evne. Departementet mener derfor at forsinket leveranse av materiell innenfor ett område ofte kompenseres med forseringer på et annet. De negative konsekvensene ved forsinkelser blir derfor etter departementets mening minimale for Forsvaret totalt sett.

Forsvarsdepartementet vil understreke at de undersøkte prosjektene i meget liten grad har kostnader utover kostnadsrammene. Det at overordnet myndighet vurderer usikkerhet og innvilger eller avslår en økning i kostnadsrammene, viser at det er tilstrekkelig kontroll med prosjektene. Det framgår ikke av undersøkelsen vesentlige avvik i prosjekter av nyere dato. Dette kan i følge departementet bety at dagens styringssystemer er forbedret.

Forsvarsdepartementet viser til at undersøkelsen har fordelt kostnadsrammene for Prosjekt tilleggsanskaffelser for Kystvakten, Prosjekt lufradar til Kystvakten og Prosjekt tilpasninger av Nordkapp-klassen mot nytt helikopter på prosjektene Nytt kystvaktfartøy og Oppdatering av Nordkapp-klassen. Dette fører ifølge departementet til at de to prosjektene tilsynelatende har en stor rammeøkning og legger til at etablering av prosjekter gjøres med bakgrunn i hensiktsmessighet for gjennomføringen.

Forsvarsdepartementet viser til at flere av de prosjektene hvor undersøkelsen har påvist en økning i kostnadsrammen, ble godkjent før usikkerhetsanalyser ble innført i Forsvaret. Departementet påpeker at staten fra 2000 innførte ekstern kvalitetssikring av alle store statlige investeringsprosjekter over 500 millioner kroner. Departementet viser videre til at Forsvarets overkommando ga ut en veiledning i håndtering av usikkerhet i 1999 og at usikkerheten nå skal vurderes i hvert enkelt prosjekt.

Forsvarsdepartementet viser til at det i rapporten blir lagt stor vekt på radaren som skal sikre innflygning til kystvaktfartøyene i dårlig vær og mørke. Dette er viktig utstyr som har vært mye omtalt, blant annet i Budsjett-innst. S. nr. 7 (2004–2005), jamfør St.prp. nr. 1 (2004–2005), og hvor det med rette er pekt på sviktende rutiner i forbindelse med kontraheringen. Departementet mener at rapporten synes å konkludere med at Kystvakten ikke kan fungere før dette forholdet er rettet opp. Departementet opplyser at i realiteten fører mangelen kun til redusert bruk av kystvakthelikoptrene under dårlige værforhold og i mørke, og at Kystvakten med tilhørende helikoptre for øvrig fungerer som forutsatt.

3.2 Styringsprosessen

Forsvarsdepartementet understreker at god prosjektledelse er å planlegge og gjennomføre prosjekter slik at verdiskapningen blir størst mulig for Forsvaret innenfor definerte rammer. Dette innebærer at prosjekter skal nå sine mål innenfor rammen av de tre parameterne ytelse, tid og kostnad, slik det er redegjort

for i rapporten. Moderne prosjektledelse, slik den er beskrevet i Prinsix, understreker imidlertid at prosjekters mål ikke kan være statiske og predefinerte, men må utvikles gjennom prosjektets faser for å dra nytte av de teknologiske og økonomiske muligheter som oppstår underveis for forbedring og økt verdiskapning. Departementet viser til at dette setter store krav til at rammene i prosjekter er realistiske og oppdaterte, slik at prosjektene hele tiden er styrbare. Departementet understreker imidlertid at når et prosjekts innhold endres, vil også prosjektets mål endres. At prosjektet da treffer sitt nye mål, og ikke sitt opprinnelige, kan ikke etter departementets oppfatning, betegnes som mangelfull måloppnåelse.

Departementet viser til spørreundersøkelsen som er blitt utført som en del av undersøkelsen. Departementet viser til at funnene i faktadelens punkt 4.4 blant annet er framkommet gjennom spørreundersøkelsen blant prosjektledere, programsjefer og totalprosjektkoordinatorer for 13 av de 19 prosjektene i undersøkelsen. Departementet legger til at spørreundersøkelser med begrenset representativitet ikke kan gi klare konklusjoner. Forsvarsdepartementet mener derfor at opplysningene må brukes varsomt fordi respondentene har en avgrenset rolle i prosjektgjennomføringen og at dette vil kunne prege deres syn, hvilke forhold de relaterer seg til og hvordan de vektlegger dem. Departementet mener derfor at det er særlig viktig å unngå å basere faktaframstilling og konsekvensanalyse på spørreundersøkelser som primærkilde, men at den enkelte koordinators syn kan være nyttig tilleggsinformasjon. En slik metode bør etter departementets mening suppleres med en dype-re analyse av hva som faktisk er årsakene til avvik.

Forsvarsdepartementet viser til at respondenter for ti prosjekter oppgir leverandørproblemer som forklaring på avvik i tid, kostnad og kvalitet. Etter departementets oppfatning er dette ikke et uventet resultat, da mangler hos leverandør ikke er unormalt i enkelte prosjektprosesser. Departementet viser til at man av rapporten kan få inntrykk av at forsinkelsene i et viktig prosjekt for Forsvaret, *Nytt sjømålsmissil*, skyldes forhold som Forsvaret kan påvirke, mens departementet mener det er framdriften i utviklingsarbeidet hos leverandøren, blant annet testing av missilet, som i all hovedsak har forsinket prosjektet. Departementet mener derfor at hovedårsaken til disse forsinkelsene ligger utenfor Forsvarets kontroll. Departementet mener at slike forsinkelser er noe som må påregnes i kompliserte utviklingsprosjekter. Departementet opplyser at årsakene til forsinkelsene og omfangsøkningene er det blitt redegjort for til Stortinget, jamfør Innst. S. nr. 220 (2003–2004) og St.prp. nr. 54 (2003–2004). Departementet er imidlertid enig i at forsinkelsen kan ha negative konsekvenser for andre prosjekter i Forsvarets portefølje. Departementet vil også vise til at utviklingsprosjektet nå er planlagt avsluttet i slutten av 2006, men at det fortsatt knytter seg usikkerhet til

framdriften på grunn av at testfyring av missilet våren 2005 ikke lot seg gjennomføre på grunn av lynnedslag i skytefeltet.

Forsvarsdepartementet viser til at uklare styringssignaler fra overordnet nivå, mangler ved beslutningsprosessen, manglende kontinuitet på overordnet nivå og manglende bemanning i prosjekter er de faktorene som hyppigst blir trukket fram i undersøkelsen som årsaker til manglende måloppnåelse i prosjektene. Departementet understreker at omfattende og presise avklaringer på et overordnet nivå ofte kan være tidkrevende og avhengig av utstrakt koordinering. For totalprosjektkoordinatorer, programsjefer og prosjektledere kan dette oppfattes som mangler ved beslutningsprosessen.

Departementet viser videre til at for alle de fire prosjektene med en økning i kostnadsrammen på mer enn 50 prosent i forhold til opprinnelig ramme, oppgir minst én av respondentene omfangsendringer som årsak til manglende måloppnåelse. Forsvarsdepartementet peker på at alle prosjekter er påvirket av usikkerhet og bemerker at når et prosjekts rammebetingelser endres, vil også prosjektets mål kunne endres.

Forsvarsdepartementet viser til at rapporten peker på avvik fra opprinnelige mål og rammer, men at den ikke konkluderer med hensyn til om Forsvarets styringssystemer ikke er gode nok. Departementet kan ikke se at det er belegg for at det kan stilles spørsmål om mangelfull styring av enkelte materiellinvesteringsprosjekter har ført til at Forsvaret har svakere operativ evne enn planlagt. Departementet mener at en riktigere konklusjon er at kontinuerlig oppfølging av utviklingen i det enkelte prosjekt i porteføljen fra overordnet nivå gir størst sikkerhet for en optimal utnyttelse av ressursene, i forhold til den strukturelle målsettingen. Det er imidlertid eksempler på prosjekter der usikkerheten har gitt seg utslag i vanskelige prioriteringer og ført til at mindre viktige anskaffelser er forskjøvet noe i tid.

Forsvarsdepartementets iverksatte tiltak

Departementet erkjenner at det noen ganger kan ha blitt fattet ikke-optimale investeringsbeslutninger for å holde kostnadene innenfor prosjektets økonomiske ramme. Departementet viser til at det er iverksatt tiltak for å forbedre usikkerhetshåndteringen i Forsvarets investeringsprosjekter. Det viser til blant annet innføringen av et nytt investeringskonsept, usikkerhetsanalyser og kompetanseutvikling. Departementet har sett behovet for å forenkle beslutningsprosessene mest mulig, og et viktig skritt i en slik retning er etableringen av en integrert strategisk ledelse. Departementet viser til at dagens styringssystemer er forbedret ved at overordnet myndighet vurderer usikkerhet og innvilger eller avslår en økning i kostnadsrammene.

Departementet viser til at de forholdene som rap-

porten påpeker om manglende bemanning i prosjektorganisasjonene, også framkommer gjennom interne gjennomganger i Forsvaret. Det er derfor viktig å tilstrebe kontinuitet i prosjektledelsen for å redusere prosjektrisikoen. Å kompensere for bortfall av personell vil i mange tilfeller bety at ny kompetanseoppbygging iverksettes.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere måloppnåelsen i 19 av Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter i forhold til å levere materiell til riktig tid med avtalt kvalitet og til riktig kostnad. Årsaker som kan forklare manglende måloppnåelse er også vurdert.

4.1 Måloppnåelse

Undersøkelsen viser at flere betydelige materiellinvesteringsprosjekter ikke har nådd målene for levering av materiell. Sju av 19 prosjekter er forsinket med mer enn fire år og fire prosjekter har en økning i kostnadsrammen på mer enn 50 prosent. I fire av de ti prosjektene som er undersøkt for kvalitet, er materialet levert med mangler. Materialet fra to av de undersøkte prosjektene er nå tatt ut av Forsvarets struktur og langtidslagret, og det er derfor vurdert som lite relevant å undersøke disse med hensyn til kvalitet.

Riksrevisjonen er innforstått med at planforutsettningene for materiellinvesteringsprosjektene kan endres på grunn av endrede forutsetninger. Så lenge planforutsettningene ligger fast, forutsetter imidlertid Riksrevisjonen at behovet for materialet fortsatt er til stede slik det var forutsatt da det ble vedtatt å utvikle eller anskaffe materialet. Riksrevisjonen mener derfor at en undersøkelse av måloppnåelsen i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter må knyttes til det opprinnelige formålet, dersom dette ikke senere er vedtatt endret.

Riksrevisjonen er enig i at undersøkelsen omfatter prosjekter med forsinkelser og/eller kostnadsøkninger i forhold til opprinnelige rammer der materialet er levert med bedre kvalitet enn opprinnelig forutsatt, og at dette kan være god måloppnåelse. Riksrevisjonen vil imidlertid understreke at bedre kvalitet i tilfelle bør være basert på nye krav som er nedfelt i godkjente beslutningsdokumenter.

Undersøkelsen viser at planlagt leveringstidspunkt er den styringsparameteren som flest prosjekter i undersøkelsen ikke oppnår. Riksrevisjonen har merket seg at Forsvarsdepartementet framhever at kostnad og ytelse i fredstid ofte blir prioritert foran tid. Riksrevisjonen vil bemerke at Forsvaret anskaffer komplisert materiell der oppbygging av kompetanse er avgjørende for effektiv bruk av materialet. Forsvarets evne til å utføre pålagte oppgaver er derfor avhengig av at planlagt materiell blir levert innen

avtalt tid. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om tidsfaktoren har vært for lite vektlagt i prosjektstyringen.

Forsvarsdepartementet opplyser at luftvarslingsradaren for kystvaktartøyene er viktig utstyr som har vært mye omtalt, blant annet i Budsejett-innst. S. nr. 7 (2004–2005), jamfør St.prp. nr. 1 (2004–2005). Det ble pekt på sviktende rutiner i forbindelse med kontraheringen. Riksrevisjonen har merket seg departementets uttalelse om at mangler ved luftvarslingsradaren for kystvaktartøyene kun fører til redusert bruk av helikopter under dårlige værforhold og i mørke, og at Kystvakten med tilhørende helikoptre for øvrig fungerer som forutsatt. Riksrevisjonen viser til at Forsvaret selv har gitt uttrykk for at det er av vesentlig betydning at de fire havgående kystvaktartøyene er utrustet med tilstrekkelige kontrollsystemer for å kunne operere med helikopter. Riksrevisjonen vil bemerke at materiellanskaffelsene til Kystvakten er over fem år forsinket og stiller derfor spørsmål om dette har hatt konsekvenser for evnen til å gjennomføre suverenitetshevdelse, ressurskontroll og miljø- og redningsoperasjoner.

4.2 Styringsprosessen

Riksrevisjonen registrerer at Forsvarsdepartementet mener det ikke er belegg for å hevde at mangelfull styring av enkelte materiellinvesteringsprosjekter har ført til at Forsvaret har en svakere operativ evne enn planlagt. Riksrevisjonen vil peke på at tilgjengelig materiell er en av faktorene som avgjør operativ evne, og at undersøkelsen viser manglende måloppnåelse i vesentlige materiellinvesteringsprosjekter med hensyn til tid, kostnad og kvalitet. Undersøkelsen viser også at manglende måloppnåelse blant annet er knyttet både til prosjektorganisasjonene som skal levere materiell, og til overordnet beslutningsnivå. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om manglende måloppnåelse for viktige materiellanskaffelser og mangelfull styring av enkeltprosjekter har påvirket Forsvarets operative evne.

Riksrevisjonen viser til at Forsvarsdepartementet gir uttrykk for at opplysningene gitt i en spørreskjemaundersøkelse av sentrale prosjektaktører må brukes med varsomhet som grunnlag for å trekke konklusjoner med hensyn til årsaker til manglende måloppnåelse. Riksrevisjonen er ikke uenig i dette, men vil peke på at årsaksanalysen i undersøkelsen bygger på funn fra tre hovedkilder; prosjektdokumentasjon, intervjuer og svar fra spørreskjemaundersøkelsen om årsaker til manglende måloppnåelse i det enkelte prosjekt.

Undersøkelsen viser at problemer med leverandør er en årsak til manglende måloppnåelse i flere prosjekter. Forsvarsdepartementet mener at mangler hos leverandør ikke er unormalt i enkelte prosjektprosesser. Riksrevisjonen vil bemerke at vurdering

av leveringsevnen er en vesentlig faktor som det må tas hensyn til i planleggingen og ved inngåelse av kontrakter med leverandører.

Undersøkelsen viser videre at det i svært liten grad er utarbeidet erfaringsrapporter som grunnlag for erfaringsoverføring. Riksrevisjonen viser til Forsvarets eget verktøy for prosjektstyring hvor det er uttrykt at erfaringsrapporter fra prosjektene skal danne grunnlag for erfaringsanalyser. Dette understreker betydningen av at erfaringer fra tidligere gjennomførte prosjekter blir lagt til grunn for planleggingen av nye materiellinvesteringsprosjekter.

Riksrevisjonen viser til at omfangsendringer nevnes som en årsak til manglende måloppnåelse for sju av ti prosjekter med forsinkelse på tre år eller mer. Riksrevisjonen er enig i at omfangsendringer kan være nødvendig for å oppnå et godt prosjektsresultat i store materiellinvesteringsprosjekter som går over lang tid, men vil peke på betydningen av tilfredstillende rutiner for håndtering av omfangsendringer i beslutningsprosessen.

Undersøkelsen viser at beslutningsprosessene kan forbedres med hensyn til effektiv prosjektgjennomføring. Riksrevisjonen har forståelse for at beslutningsprosessen på overordnet nivå kan være krevende og avhengig av utstrakt koordinering. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at departementet er enig i at det likevel er behov for å utvikle mer effektive beslutningsprosesser.

Undersøkelsen viser videre at manglende kompetanse, bemanning og kontinuitet i prosjektorganisasjonen er årsaker til manglende måloppnåelse, og at det har vært hyppige utskiftninger av sentralt personell på overordnet nivå med beslutningsmyndighet og oppfølgingsoppgaver for materiellinvesteringsprosjekter. Riksrevisjonen har merket seg at disse forholdene også er framkommet ved interne gjennomganger i Forsvaret. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om kontinuitet i prosjektledelsen er tillagt tilstrekkelig vekt.

5 FORSVARSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Forsvarsdepartementet, og statsråden har i brev av 15. juni 2005 svart:

«Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen av 30. mai 2005, der det bes om Forsvarsdepartementets uttalelse til Dokument nr. 3:X (2004–2005) om ovennevnte sak.

1. Måloppnåelse

Riksrevisjonen viser til at flere av de 19 undersøkte materiellinvesteringsprosjektene ikke har nådd de opprinnelig fastsatte målsettinger. Prosjektene som er undersøkt er for øvrig godkjent i perioden fra tidlig på 1980-tallet og frem til 2001. Riksrevisjonen

peker på at syv av de 19 sakene er forsinket med mer enn fire år. Fire av de 19 prosjektene har en økning i kostnadsrammen på mer enn 50%, og fire av de ti undersøkte prosjektene er levert med mangler når det gjelder kvalitet. For ni av prosjektene er det ikke vesentlige avvik i tid, kostnad og kvalitet.

Riksrevisjonen erkjenner at planforutsetningene for prosjekter kan endres, men understreker at måloppnåelsen må vurderes i forhold til det opprinnelige formålet, dersom dette ikke senere er vedtatt endret.

Departementet vil presisere at den som har godkjent et prosjekt, også kan beslutte endringer i prosjektet. I slike tilfeller vurderes måloppnåelsen opp mot den sist vedtatte målsettingen. Departementet vil legge til at endringer underveis også kan være et resultat av god styring og kontroll.

Riksrevisjonen har i sin undersøkelse funnet prosjekter der forsinkelser og/eller kostnadsøkninger følger av at prosjektet er levert med bedre kvalitet enn opprinnelig forutsatt. Riksrevisjonen understreker at bedre kvalitet i så fall bør være basert på nye krav, som er nedfelt i godkjente beslutningsdokumenter. Departementet er enig i dette. Departementet understreker likevel at prosjekter må vurderes opp mot de sist godkjente krav, der krav om bedre kvalitet er nedfelt i godkjente beslutningsdokumenter, og det dermed er godkjent utvidet tids- og kostnadsramme. Departementet viser til ytterligere omtale av denne problemstillingen i brev til Riksrevisjonen av 6. mai 2005.

Undersøkelsen viser at planlagt leveringstidspunkt er den styringsparameteren som flest prosjekter i undersøkelsen ikke oppnår. Riksrevisjonen stiller på denne bakgrunn spørsmål om tidsfaktoren har vært for lite vektlagt i prosjektstyringen. Departementet understreker at tid er én viktig styringsparameter i investeringsprosjekter, men at det for mange prosjekter, vil være enda viktigere å vektlegge kvalitet og kostnad. Dette er en vurdering som må gjøres i hvert enkelt tilfelle, dersom det blir nødvendig å foreta en prioritering mellom de fastsatte kravene til tid, kostnad og kvalitet.

Det har hatt uheldige konsekvenser for Kystvakten at den radaren, som ble besluttet anskaffet i 1996 til KV Svalbard og Nordkapp-klassen ikke har fungert etter hensikten. Helikoptrene har kunnet operere på Kystvakten, men mangler ved radaren har medført redusert bruk av helikopter når det er dårlig vær eller i mørke. Det ble derfor i 2004 besluttet å anskaffe ny radar, som planlegges levert i 2006.

2. Styringsprosessen

Riksrevisjonens undersøkelse dekker prosjekter som har pågått over lang tid. De fleste ble igangsatt på 1990-tallet. Styringsprosessen for investeringer er forbedret. Dette ved at departementet legger større vekt på beslutningsfasen, blant annet ved at alle ka-

tegori 1-prosjekter i dag gjennomgår en ekstern kvalitetssikring. Dette sikrer et bedre beslutningsgrunnlag, og dermed mindre behov for endringer i prosjektets gjennomføringsfase.

Undersøkelsen viser at mangler hos leverandør er en årsak til mangelfull måloppnåelse for flere av prosjektene. Riksrevisjonen understreker at vurderingen av leveringsevnen er en vesentlig faktor som det må tas hensyn til i planleggingen og ved inngåelse av kontrakter med leverandør. Departementet vil peke på at dette nettopp er et av de forholdene som inngår i den eksterne kvalitetssikringen av kategori 1-prosjekter. Selv om leveringsevne vurderes, vil det imidlertid kunne oppstå forsinkelser hos leverandør som det er vanskelig å forutsi.

Riksrevisjonen har pekt på at det mangler en del erfarings- og termineringsrapporter fra flere av prosjektene. Departementet har tatt tak i dette og strammet inn forholdet, jf. blant annet vedlagte kopi av brev av 11. april 2005 til Forsvarsstaben.

Departementet understreker betydningen av å kunne foreta omfangsendringer i prosjekter ved behov. Slike endringer skal godkjennes av den myndighet som har godkjent prosjektet, og det er viktig med gode rutiner for håndtering av dette. Departementets vurdering er at ordningen fungerer tilfredsstillende i dag.

Forsvarsdepartementet er enig i at oppbygging av kompetanse er viktig i investeringsprosjekter, og at det derfor bør unngås for hyppige utskiftninger av sentralt personell. Utvikling av en egen karrierevei innenfor materiellforvaltning er et viktig tiltak for å bedre situasjonen. Forsvaret har iverksatt en sertifiseringsordning for prosjektledere for å bidra til forsvarlig kompetanse i de store prosjektene. De første prosjektlederne fikk sine sertifikater i mai i år etter å ha gjennomført et omfattende utdanningsopplegg. Dette vil ytterligere profesjonalisere Forsvarets håndtering av materiellinvesteringsprosjektene.

3. Oppsummering

Riksrevisjonen har funnet avvik i forhold til tid, kostnad og kvalitet i flere av de prosjektene som er undersøkt. Forsvarsdepartementet vil understreke at det har funnet sted en kontinuerlig forbedring av styringssystemene siden Forsvarets system for prosjektstyring, PRINSIX, ble introdusert på midten av 1990-tallet. Mange av prosjektene med avvik ble planlagt på 1990-tallet, og noen sågar på 1980-tallet. Departementet mener at med de forbedringer som har skjedd i hele perioden, har Forsvaret i dag et godt system for styring av investeringsvirksomheten.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonens undersøkelse viser at viktige materiellinvesteringsprosjekter som skal bidra til å løse

Forsvarets oppgaver, er vesentlig forsinket og at flere prosjekter har hatt en betydelig økning av kostnadsrammen. I flere tilfeller er materiellet levert med mangler. Manglene ved luftvarslingsradaren for kystvaktfartøyene med helikopter kan ha redusert evnen til å utføre pålagte oppgaver knyttet til suverenitetshevdelse, ressurskontroll og miljø- og redningsoperasjoner i mørke og dårlig vær.

Riksrevisjonen vil peke på at Forsvarets evne til å løse sine oppgaver i krig og fred er avhengig av at planlagt materiell blir levert til riktig tid og med avtalt kvalitet. Riksrevisjonen vil i denne forbindelse bemerke at rettidige leveranser også er viktig for å kunne gjennomføre en planmessig opplæring og trening av personell i bruk av avansert materiell.

Riksrevisjonen har merket seg Forsvarsdepartementets tiltak for å bedre styringsprosessen for investeringer, herunder at alle kategori 1-prosjekter nå gjennomgår en ekstern kvalitetssikring før de legges

fram for Stortinget for godkjenning. Dette skal blant annet sikre et bedre beslutningsgrunnlag som medfører redusert behov for endringer i prosjektgjennomføringen.

Riksrevisjonen har videre merket seg departementets vurdering av at rutinene knyttet til omfangsendring nå fungerer tilfredstillende, og at det har funnet sted en kontinuerlig forbedring etter at Forsvarets system for prosjektstyring, Prinsix, ble introdusert.

Riksrevisjonen registrerer at det er iverksatt kompetanseoppbygging med sertifisering av prosjektledere, og at dette ifølge departementet vil profesjonalisere Forsvarets håndtering av materiellinvesteringsprosjektene.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at departementet nå mener å ha et godt system for styring av investeringsvirksomheten.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. juni 2005

Bjarne Mørk-Eidem

Annelise Høegh

Jan L. Stub

Wenche Lyngholm

Helga Haugen

Eirik Larsen Kvakkestad

Vedlegg

Rapport

Materiellinvesteringsprosjekter i Forsvaret

Innhold

	Side
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Undersøkelsens formål og problemstillinger	14
2 Metodisk tilnærming og gjennomføring	15
2.1 Utvalg av prosjekter	15
2.2 Dokumentanalyse	15
2.3 Intervju av brukerne	16
2.4 Spørreskjemaundersøkelse	16
2.5 Datamaterialet	16
3 Revisjonskriterier	17
3.1 Helhetlig intern styring	17
3.2 Resultatkrav på gjennomføringstid	17
3.3 Utvikling i kostnadsrammer	17
3.4 Materiellets kvalitet	18
4 Faktabeskrivelse	19
4.1 Retningslinjer og beslutningsrutiner for materiellinvesteringsprosjekter	19
4.2 Presentasjon av materiellinvesteringsprosjektene	21
4.3 Styringsparameterne tid, kostnad og kvalitet	25
4.3.1 Prosjektene gjennomføringstid	25
4.3.2 Utvikling i kostnadsrammer	28
4.3.3 Materiellets kvalitet	31
4.3.4 Sammenheng mellom styringsfaktorene tid, kostnad og kvalitet	32
4.4 Forhold som påvirker måloppnåelse	34
4.4.1 Forhold knyttet til planlegging og overordnet styring	34
4.4.2 Prosjektorganisasjonen	38
4.4.3 Leverandørrelaterte forhold og endring i innhold	39
5 Vurderinger	42
5.1 Måloppnåelse	42
5.2 Styringsprosessen	44

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Forsvaret skal kunne gjennomføre oppgaver i fred og krise. Sikkerhets- og forsvarspolitiske mål danner grunnlaget for utformingen av Forsvaret. Materiell er ett av elementene som er nødvendig for å oppnå militære kapasiteter, og må ses i sammenheng med blant annet organisasjon, logistikk og eiendom, bygg og anlegg.¹ Denne undersøkelsen omhandler måloppnåelsen i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter i forhold til gjennomføringstid, kostnader og kvalitet.²

Forsinkelser, mangelfulle leveranser og budsjettoverskridelser ved enkeltprosjekter kan påvirke Forsvarets evne til å oppfylle operative behov og gjennomføringen av andre materiellinvesteringer i henhold til planer.³ Forsvarskomiteen viste i 1997 til de uheldige konsekvensene som overskridelser i et prosjekt kan ha for andre prosjekter: «Komiteen viser til de betydelige overskridelsene som framkommer på en rekke bygg- og anleggsprosjekter, og vil peke på den uheldige effekt en slik utvikling har for andre nødvendige investeringer og forholdet til Forsvarets troverdighet med hensyn til å styre store prosjekter.»⁴

Nyanskaffelser av materiell, bygg og anlegg utgjorde i perioden 2000–2004 mellom 29 og 35 prosent av Forsvarets årlige budsjetter. For 2005 utgjør denne virksomheten i overkant av 8,6 milliarder kroner, herav utgjør materiellinvesteringer i overkant av 7,4 milliarder kroner. I St.prp. nr. 1 (2004–2005) er kostnadsrammen for pågående og planlagte materiellinvesteringsprosjekter totalt anslått til ca. 79 milliarder kroner. En oversikt over godkjente og framtidige prosjekter⁵ mottatt fra Forsvarets Logistikkorganisasjon viser 322 prosjekter med en total ramme på ca. 160 milliarder kroner. Per 31. desember 2004 var det planlagt å inngå forpliktende kontrakter for om lag 24 milliarder kroner. I tillegg er det forventet inngåelse av nye kontrakter for ca. 6 milliarder kroner i 2005.⁶

Prosjektene for å anskaffe materiell til Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret ble tidligere gjennomført i forsyningskommandoene i de tre forsvarsgrenene.⁷ Forsyningskommandoene ble fra 1. januar 2002 lagt inn under felles ledelse i Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). Fra 1. januar 2004 er ansvaret for å anskaffe alt materiell til Forsvaret samlet i FLO/Materielldivisjonen. Målet er å effektivisere logistikkfunksjonene i Forsvaret.⁸ Forsvarets Logistikkorganisasjon skal blant annet anskaffe og levere materiell på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde til riktig pris.⁹

De eksisterende prosesser og rutiner for Forsvarets materiellinvesteringssikkerhet og prosjektstyring er i hovedsak gitt gjennom St.meld. nr. 17 (1992–93) *Forsvarets materiellanskaffelsesvirksomhet og prosjektstyring*. I meldingen ble sentrale forhold ved og forutsetninger for materiellinvesteringsprosjektene drøftet. Forsvarets felles prosjektstyringssystem, Prinsix, ble innført på grunnlag av blant annet disse forutsetningene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen understreket ved behandlingen av Dokument nr. 3:7 (2002–2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret* (Program GOLP), nødvendigheten av at man har full kontroll over både kostnader og framdrift for prosjektet, og konstaterte at framdriftsplanlegging, effektivitet i beslutningsprosesser, risikostyring og kost/nytte-vurderinger vil være sentrale områder for å sikre kvaliteten.¹⁰ Riksrevisjonen har i tidligere antegnelser til statsregnskapet påpekt forhold ved Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter, blant annet når det gjelder gjennomføringstid og kostnad.¹¹ I forbindelse med revisjonen av Forsvarets regnskap for 2003 er det også avdekket svakhe-

¹ Med *kapasitet* forstås evnen til å løse en avgrenset del av Forsvarets samlede oppgaver.

² Kvalitet er i denne rapporten definert til ytelse og mengde. For materiell har Forsvarsdepartementet definert kvalitet som systemytelse, -tilgjengelighet og -pålitelighet i henhold til kundens oppdrag og fastlagte krav, jamfør St.prp. nr. 55 (1999–2000) *Forsvarets Logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering*.

³ St.meld. nr. 22 (1997–98), kap. 6.4.4.

⁴ Innst. S. nr. 236 (1997–98).

⁵ Framtidige prosjekter er prosjekter i idé-, konsept- eller definisjonsfasen.

⁶ St.prp. nr. 1 (2004–2005).

⁷ Henholdsvis Hærens forsyningskommando (HFK), Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK), og Luftforsvarets forsyningskommando (LFK).

⁸ Logistikk i Forsvaret omfatter tjenester, materiell og forsyninger til støtte for styrkeproduksjon og militære operasjoner i fred, internasjonale oppdrag, krise og krig, og omfatter planlegging og gjennomføring av disse virksomhetene.

⁹ Innst. S. nr. 25 (2000–2001) og St.prp. nr. 55 (1999–2000), Innst. S. nr. 232 (2002–2003) og St.prp. nr. 53 (2002–2003), Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og St.prp. nr. 12 (2003–2004).

¹⁰ Innst. S. nr. 126 (2003–2004) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i planlegging og styring av felles forvaltningssystemer i Forsvaret.

¹¹ Jamfør blant annet Dokument nr. 1 (1992–93), Dokument nr. 1 (1993–94) og Dokument nr. 1 (1999–2000).

ter ved anskaffelsesvirksomheten, blant annet feil og mangler i datagrunnlaget i Forsvarets investeringsdatabase og at anskaffelser av driftsmessig karakter blir belastet bevilgningene for investeringer.¹²

Forsvaret har siden 2001 gjennomført omfattende omlegginger. Forsvarsgrenene og Heimevernet har i inneværende langtidperiode gjennomført store endringer i sine organisasjoner.¹³ Omleggingen skal gi et moderne og fleksibelt forsvar av høy kvalitet der oppgaver, struktur og ressurstilgang er i balanse.

1.2 UNDERSØKELSENS FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formål

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere måloppnåelsen i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter i forhold til styringsparameterne tid, kostnad og kvalitet.

Problemstillinger

Formålet blir belyst gjennom følgende to hovedproblemstillinger:

Problemstilling 1

Hvilke avvik fra planlagt tid, kostnad og kvalitet foreligger ved materiellinvesteringer i Forsvaret?

Denne problemstillingen er delt i tre underproblemstillinger:

- Blir materiellet faktisk levert i samsvar med opprinnelig planlagt tidspunkt?
- Er det differanse mellom opprinnelig vedtatt kostnadsramme og gjeldende kostnadsramme?
- Oppfyller materiellet opprinnelig vedtatte krav og formål?

Problemstilling 2

Hvilke årsaker kan forklare manglende måloppnåelse i Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter?

¹² Dokument nr. 1 (2004–2005).

¹³ Innst. S. nr. 342 (2000–2001) og St.prp. nr. 45 (2000–2001).
Innst. S. nr. 232 (2001–2002) og St.prp. nr. 55 (2001–2002).

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst gjennom dokumentanalyse, intervjuer og spørreskjemaundersøkelse. Revisjonskriterier og utvalget av materiellinvesteringsprosjekter ble forelagt Forsvarsdepartementet for kommentarer.

Fokus for undersøkelsen er fasene fra vedtak om gjennomføring av materiellanskaffelsen til materiellinvesteringsprosjektet er avsluttet. Alle prosjektene er i eller har gjennomført anskaffelsesfasen, med ett unntak.¹⁴ Tidspunktet for vedtak om oppstart av materiellinvesteringsprosjektene varierer fra 1980 til 2002. De fleste prosjektene i undersøkelsen hadde oppstart av anskaffelsen på 1990-tallet. En beskrivelse av hvert prosjekt ble sendt departementet som vedlegg til rapporten for å gi en oversikt over grunnlaget rapporten baserer seg på. I tilfeller hvor forhold fra prosjektene er brukt som eksempler for å understreke mer generelle funn, er innholdet hentet fra prosjektbeskrivelsene.

2.1 UTVALG AV PROSJEKTER

Utvelgelsen av enkeltprosjekter er foretatt ut fra Forsvarets prosjektportefølje mottatt fra Forsvarsdepartementet og Forsvarets Logistikkorganisasjon per 1. januar 2003. Det ble lagt vekt på å velge prosjekter hvor det ble antatt at materiellet i hovedsak var anskaffet og overført til operative enheter i Hæren, Luftforsvaret og Sjøforsvaret.

Undersøkelsen omfatter 19 materiellinvesteringsprosjekter for vurdering av måloppnåelse i forhold til styringsparameterne tid, kostnad og kvalitet. Disse 19 prosjektene er valgt ut fra en prosjektportefølje på 268 prosjekter som var godkjent for utviklings- eller anskaffelsesfase på undersøkelsestidspunktet.

Måloppnåelse knyttet til kvalitet er vurdert for ti av disse prosjektene. Av de resterende ni prosjektene var materiellet fra sju prosjekter ikke i tilstrekkelig grad levert til bruker på tidspunktet for undersøkelsen. Materiellet fra to prosjekter er tatt ut av Forsvarets struktur, og det er derfor vurdert som lite relevant å undersøke disse prosjektene med hensyn til kvalitet.

Prosjektene i utvalget har en total kostnadsramme på ca 18,2 milliarder kroner.¹⁵ Seks prosjekter tilhører Hæren med en total kostnadsramme på ca. 9,1

milliarder kroner. To prosjekter tilhører Luftforsvaret med en total kostnadsramme på ca. 3,1 milliarder kroner, og elleve prosjekter tilhører Sjøforsvaret med en total kostnadsramme på ca. 6,0 milliarder kroner. Utvalget omfatter prosjekter av vesentlig karakter fordelt på alle de tre forsvarsgrenene.

2.2 DOKUMENTANALYSE

Det er gjennomgått dokumenter som beskriver prosjektene fra vedtak om oppstart av anskaffelsesfasen til avslutning av prosjektene. De største og viktigste prosjektene er omtalt i stortingsdokumenter som grunnlag for godkjenning. I tillegg har de største prosjektene blitt omtalt regelmessig i Stortingsproposisjon nr. 1. Forsvarets prosjektstyringsverktøy Prinsix definerer hvilke dokumenter som skal godkjennes på hvilket nivå. Utgangspunktet for undersøkelsen har hovedsakelig vært tilgjengelig prosjekt-dokumentasjon.¹⁶

Prosjekter som ble godkjent før innføringen av Forsvarets prosjektstyringsverktøy Prinsix, hadde andre krav til dokumentasjon. For disse prosjektene har det vært et mål å innhente dokumentasjon som lå til grunn for godkjenning av prosjektene med innhold tilsvarende kravene i Prinsix vedrørende tid, kostnad og kvalitet.

Status for påløpte kostnader for enkeltprosjekter per 31. desember 2004 er innhentet fra Forsvarets Logistikkorganisasjon. I undersøkelsen er kostnadsutvikling benyttet som uttrykk for å beskrive utviklingen av kostnader fra opprinnelig plan til kostnadsrammen per 31. desember 2004. Utvikling i kostnadsrammer er omregnet til og beskrevet i 2005-kroneverdi.

Nøkkelopplysninger vedrørende prosjektene og journal over hvilke prosjektdokumenter som er lagt til grunn for beskrivelsen av hvert prosjekt, er oversendt prosjektorganisasjonene for verifisering og eventuelle tilleggsopplysninger. På grunn av usikkerhet rundt fullstendigheten i datamaterialet for de enkelte prosjektene ble beskrivelse av og en dokumentoversikt for i alt tolv prosjekter oversendt til Forsvarsdepartementet for verifisering.

¹⁴ Materiellinvesteringsprosjektet Nytt Sjømålsmissil er et utviklingsprosjekt i utviklingsfasen i henhold til Prinsix. Prosjektets utviklingsfase omfatter utvikling, produksjon og evaluering av testrakter.

¹⁵ Alle tall er omregnet til 2005-kroneverdi, jamfør kapittel 4.2.

¹⁶ Eksempler på sentrale prosjektdokumenter er kravdokumenter, totalprosjektdokumenter, totalprosjektdirektiver, gjennomføringsdirektiver, prosjektdirektiver og korrespondanse.

2.3 INTERVJU AV BRUKERNE

For ti prosjekter ble det gjennomført intervju av brukere av materiellet. Brukerne er de avdelinger og enheter i Forsvaret som benytter materiellet fra prosjektene til operative oppdrag og i den daglige trenings- og øvingsvirksomheten. Det ble utarbeidet en temaliste/intervjuguide med fokus på om formål og krav til materiellet var oppfylt. Denne ble oversendt brukerne av materiellet før intervjuene ble gjennomført, og det foreligger verifiserte referater fra intervjuene. Det ble foretatt en kategorisering av svarene med hensyn til brukernes oppfatning av måloppnåelse vedrørende kvaliteten på levert materiell i forhold til tekniske og funksjonelle krav. Intervju av brukerne ble gjennomført i perioden februar til mars 2004.

2.4 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSE

Med bakgrunn i funn fra dokumentanalysen og intervjuundersøkelsen ble det utarbeidet et spørreskjema som ble oversendt tre respondentgrupper knyttet til tretten utvalgte prosjekter med manglende måloppnåelse på tid, kostnad og/eller kvalitet.¹⁷ Svarprosenten er 97 prosent.

Spørreskjemaundersøkelsen hadde som formål å identifisere årsaker til at opprinnelig planlagt tid for levering av materiellet ikke er oppnådd, årsaker til økning i kostnadene i forhold til den opprinnelige kostnadsrammen og årsaker til at kvaliteten på levert materiell ikke er oppnådd. Resultatet av spørreskjemaundersøkelsen ble presentert i eget møte med Forsvarsdepartementet.

2.5 DATAMATERIALET

I forbindelse med undersøkelsen har det vist seg at dokumentasjonen i enkelte prosjekter har vært lite tilgjengelig. Fullstendige prosjektarkiv har ikke vært tilgjengelig for enkelte prosjekter, og det har vært vanskelig å få tilgang til den fullstendige dokumentasjonen som lå til grunn for vedtak om oppstart og gjennomføring av materiellinvesteringsprosjektene. Forsvarets investeringsdatabase har i flere av de undersøkte prosjektene ikke vært oppdatert i henhold til Forsvarets egne regler. Dette forholdet er tatt opp av Riksrevisjonen i Dokument nr. 1 (2004–2005).

Flere av respondentene har i forbindelse med spørreskjemaundersøkelsen gitt uttrykk for at svarene er formulert ut fra deres ståsted. I mange av prosjektene har det vært flere utskiftninger av nøkkelpersonell underveis i prosjektgjennomføringen, og respondentene for prosjekter som har pågått i en årrekke, har gitt uttrykk for at de ikke har inngående kjennskap til prosjektets historie. For de fleste av prosjektene har det likevel vært mulig for respondentene å skaffe seg den nødvendige kunnskap om prosjektet ved dokumenter eller i samarbeid med kolleger.

Som ledd i undersøkelsen ble det innhentet regnskapstall per 31. desember 2003 for enkeltprosjektene. Regnskapstall for totalt påløpte kostnader ble mottatt fra Forsvarets Logistikkorganisasjon og det enkelte materiellinvesteringsprosjekt. For enkelte prosjekter er det registrert avvik mellom regnskapstall mottatt fra sentralt hold i logistikkorganisasjonen og prosjektorganisasjonen. Avvikene gjelder i hovedsak prosjekter som skal levere materiell til Sjøforsvaret. Oppdaterte regnskapstall per 31. desember 2004 er innhentet og lagt til grunn.

¹⁷ Prosjektledere, programsjefer og totalprosjektkoordinatorer.

3 Revisjonskriterier

Det er Stortinget som fatter den endelige investeringsbeslutningen for alle større materiellanskaffelser.¹⁸ I henhold til Innst. S. nr. 25 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om Forsvarets logistikkfunksjoner* har Forsvarets Logistikkorganisasjon som hovedoppgave «... å utøve fagmyndighet og forvaltningsoppgaver, anskaffe og levere materiell, forsyninger og andre varer og tjenester på rett sted, til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde til riktig pris».¹⁹

Tilstrekkelige ressurser skal tilordnes prosjektet, og en prosjektorganisasjon skal etableres. En sunn ressursforvaltning krever at man sørger for tilstrekkelige personellressurser til prosjektene med hensyn til kvantitet, kompetanse og kontinuitet. Alle nødvendige forutsetninger for en rasjonell prosjektgjennomføring skal være avklart før beslutning om videreføring av prosjektet til utviklings- eller anskaffelsesfasen tas.²⁰

3.1 HELHETLIG INTERN STYRING

God intern styring i statsforvaltningen er nedfelt gjennom kravet om mål og resultatstyring. I St.prp. nr. 52 (1984–85) og Innst. S. nr. 135 (1984–85) om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet framkommer de prinsipielle kravene om målformulering og rapportering om oppnådde resultater, som reguleres av bevilgningsreglementet for staten §§ 2 og 13. Stortinget sluttet seg til prinsippet om mål- og resultatstyring i statlig virksomhet ved behandling av St.meld. nr. 35 (1991–92) Statens forvaltnings- og personalpolitikk, jamfør Innst. S. nr. 63 (1992–93). Følgende prinsipper ligger til grunn for resultatstyringen:

- mulighet for politisk og administrativ overordnet og strategisk styring
- desentralisering og bruk av rammestyring
- økt vekt på formulering av etterprøvbare mål

Mål- og resultatstyringen reguleres gjennom økonomireglementet for staten § 3.1.²¹ Det grunnleggende styringsprinsippet i det nye reglementet for økonomistyring i staten fastsetter at virksomhetenes interne styringssystemer skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende regelverk og kravene til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. I tillegg skal styringssystemene sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag.²²

I St.meld. nr. 16 (1992–93) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98* står det at organisasjonen er nivå delt med uklare ansvars-, tildelings-, og oppfølgingslinjer. Innføringen av mål- og resultatstyring i Forsvaret skal bidra til å knytte sammen mål og ressursforbruk gjennom fokusering på sammenheng mellom eksterne rammebetingelser, resultatkrav, ressurstildeling og resultatoppfølging. St.meld. nr. 17 (1992–93) *Forsvarets materiellanskaffelsesvirksomhet og prosjektstyring* behandlet prinsippene for styringen av Forsvarets investeringsprosjekter. Gjennom prosjektstyringssystemet Prinsix har Forsvaret beskrevet prinsipper og metoder som blir anvendt på de fleste prosjekter. Prinsix bygger på anerkjente prinsipper for prosjektgjennomføring og prosjektstyring.

3.2 RESULTATKRAV PÅ GJENNOMFØRINGSTID

Undersøkelsen har lagt til grunn at materiell skal leveres til riktig tid med avtalt kvalitet og mengde. Planlagt tidspunkt for fullført levering av materiellet er i hovedsak hentet fra stortingsdokumenter og prosjektdokumenter i henhold til Prinsix.²³

3.3 UTVIKLING I KOSTNADSRAMMER

Materiellet skal anskaffes og leveres til riktig pris. Undersøkelsen forutsetter at riktig pris er innenfor vedtatt kostnadsramme, og at beregnede kostnader som legges fram ved godkjenning av prosjektene, er

¹⁸ St.meld. nr. 17 (1992–93) kap. 4.4.10. Forsvarsdepartementets fullmakter fra Stortinget for start og gjennomføring av materiellinvesteringsprosjekter.

¹⁹ Jamfør St.prp. nr. 55 (1999–2000) Forsvarets logistikkfunksjoner. Framtidig virksomhet, styring og organisering.

²⁰ St.meld. nr. 16 (1992–93) kap. 9.5.3.1 og St.meld. nr. 17 (1992–93) kap. 4.4.5.

²¹ Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.

²² Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

²³ Jamfør rapportens kapittel 4.2.

metodisk utarbeidet på et godt nok grunnlag. Prinsippet om oppdaterte og realistiske kostnadsestimater skal ligge til grunn for hele porteføljen av investeringsprosjekter når denne blir presentert i stortingsdokumenter og øvrige plan- og styringsdokumenter.²⁴

Materiellinvesteringer er omfattet av bevilgningsreglementet hvor det blir stilt krav om realistisk budsjettering. Statsbudsjettet skal omfatte samtlige statsutgifter så langt som de kan forutses når budsjettet blir endelig vedtatt (fullstendighetsprinsippet).²⁵ Det vil si at det ikke skal budsjetteres med høyere eller lavere beløp enn det som faktisk forventes utbetalt. Forsvarsdepartementet har et overordnet ansvar for at alle utgifter som kan forutses, er tatt med når budsjettet blir vedtatt.²⁶ Hovedregelen er at det ikke er anledning til å overskride tildelt bevilgning, men det er rom for å inngå nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning dersom det er innenfor rammen av prosjektets oppgitte kostnadsanslag.²⁷ Dette vil være aktuelt for større og langvarige prosjekter.

3.4 MATERIELLETS KVALITET

Materiell skal anskaffes og leveres med avtalt kvalitet (mengde og ytelse). Formål og krav til materiell som Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter leverer, er nedfelt i kravdokumentene i henhold til Prinsix.

Alle materiellanskaffelser skal dekke et operativt eller administrativt behov. Forsvaret skal bare foreta materiellinvesteringer i sektorer som skal bestå på lang sikt. Ytre forhold som påvirker materiellinvesteringen, som for eksempel trusselvurdering, økonomi, forsvarstrukturer og teknologi, skal føre til vurderinger av endringer i prosjektene og dermed tilpasning til endrede operative behov.²⁸ Dersom det inntreffer endringer i forhold til forutsetningene for et stortingsvedtak og endringene medfører at det i departementet oppstår betydelig tvil om vedtaket kan eller bør gjennomføres, må spørsmålet om å endre vedtaket eller fravike forutsetningene forelegges Stortinget.²⁹

²⁴ Framtidige prosjekter er prosjekter i idé-, konsept- eller definisjonsfasen.

²⁵ Bevilgningsreglementet § 4, 1. ledd.

²⁶ Veileder i statlig budsjettarbeid, Finansdepartementet 2000, side 26.

²⁷ Bevilgningsreglementet §§ 7 og 9.

²⁸ St.meld. nr. 16 (1992–93) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98 pkt. 1.1.2, St.meld. nr. 17 (1992–93), kap. 1.2 og kap. 4.2.2, St.meld. nr. 22 (1997–98) Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, kap. 6.4.4.

²⁹ Økonomireglement for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996, § 5, pkt. 5.2.

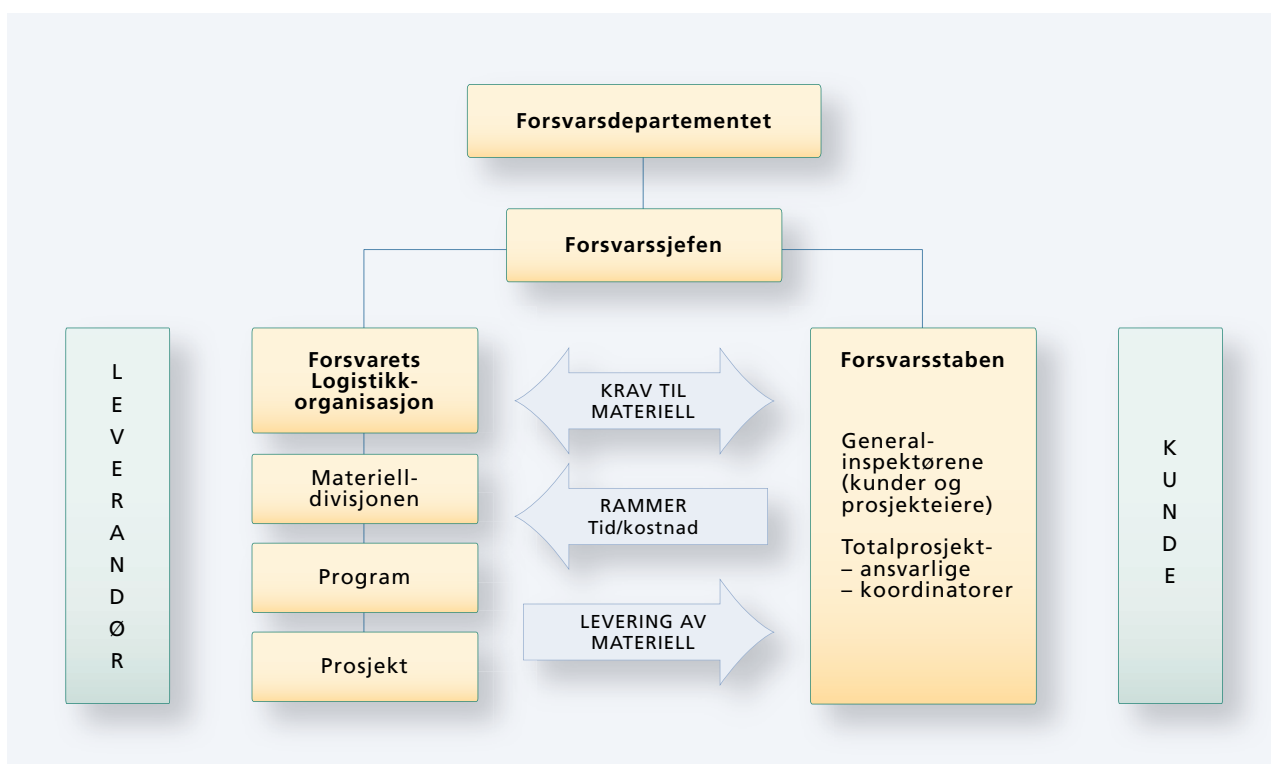
4 Faktabeskrivelse

4.1 RETNINGSLINJER OG BESLUTNINGSRUTINER FOR MATERIELL-INVESTERINGSPROSJEKTER

Organiseringen og beslutningsrutiner for materiellanskaffelser som gjaldt fram til utgangen av 2004, er illustrert i figur 1. Forsvarets logistikkorganisasjon er under omstilling, og målet er å bli kundefinansiert leverandør av logistiktjenester med Forsvarets Militære Organisasjon som viktigste kunde.³⁰

Retningslinjene for materiellinvesteringsevirkomheten blir presentert for Forsvarssjefen og Forsvarets Militære Organisasjon i det årlige iverksettelsesbrevet fra Forsvarsdepartementet.³¹ Forsvarssjefen er nærmeste leder for både sjefen for Forsvarets Logistikkorganisasjon og for sjefen for Forsvarsstaben. Materielldivisjonen i Forsvarets Logistikkorga-

nisasjon har ansvaret for å anskaffe alt materiell til Forsvaret. Materiellinvesteringsprosjektene er fordelt på åtte programmer. Generalinspektørene har gjennomføringsansvaret for styrkeproduksjonen i sine forsvarsgrener.³² Kravene til planlagt materiell blir utarbeidet og eventuelt endret i et samarbeid mellom prosjektorganisasjonen i Forsvarets Logistikkorganisasjon og brukerne i Forsvarets Militære Organisasjon. Generalinspektørene har som såkalt totalprosjektansvarlig det overordnede styringsansvaret for prosjektene og godkjenner de operative og funksjonelle kravene til materiellet.³³ I tillegg formidler generalinspektørene investeringskostnad og eventuelt leveringstidspunkt vedtatt av Stortinget eller Forsvarsdepartementet for materiellinvesteringsprosjektene. For de mindre prosjektene har det vært



Figur 1 Organisering og beslutningslinjer for materiellinvesteringsprosjekter fram til 31. desember 2004

³⁰ Innst. S. nr. 93 (2003–2004) Innstilling fra forsvarskomiteen om iverksettning av fase 3 i omstillingen av Forsvarets Logistikkorganisasjon.

³¹ Iverksettelsesbrev for St.prp. nr. 55 (2001–2002).

³² Generalinspektøren er øverste leder for en forsvarsgren og er en del av Forsvarsstaben.

³³ Et *totalprosjekt* er et investeringsprosjekt med alle de nødvendige aktiviteter som følger av dette, og består normalt av hovedelementene materiell, logistikk, organisasjon inklusive utdanning og bygg og anlegg. *Totalprosjektansvarlig* er leder med ansvaret for totalprosjektet.

generalinspektørene som har vedtatt kostnadsrammene. Kostnader for å gjennomføre materiellinvesteringsprosjektene, blant annet lønns- og driftsutgifter til prosjektorganisasjonen og øvrige rammer og konsekvenser av et materiellinvesteringsprosjekt, er vedtatt av generalinspektørene. Forsvarets Logistikkorganisasjon fordeler og overfører materiellet til bruker før materiellinvesteringsprosjektene blir avsluttet ved en terminering.

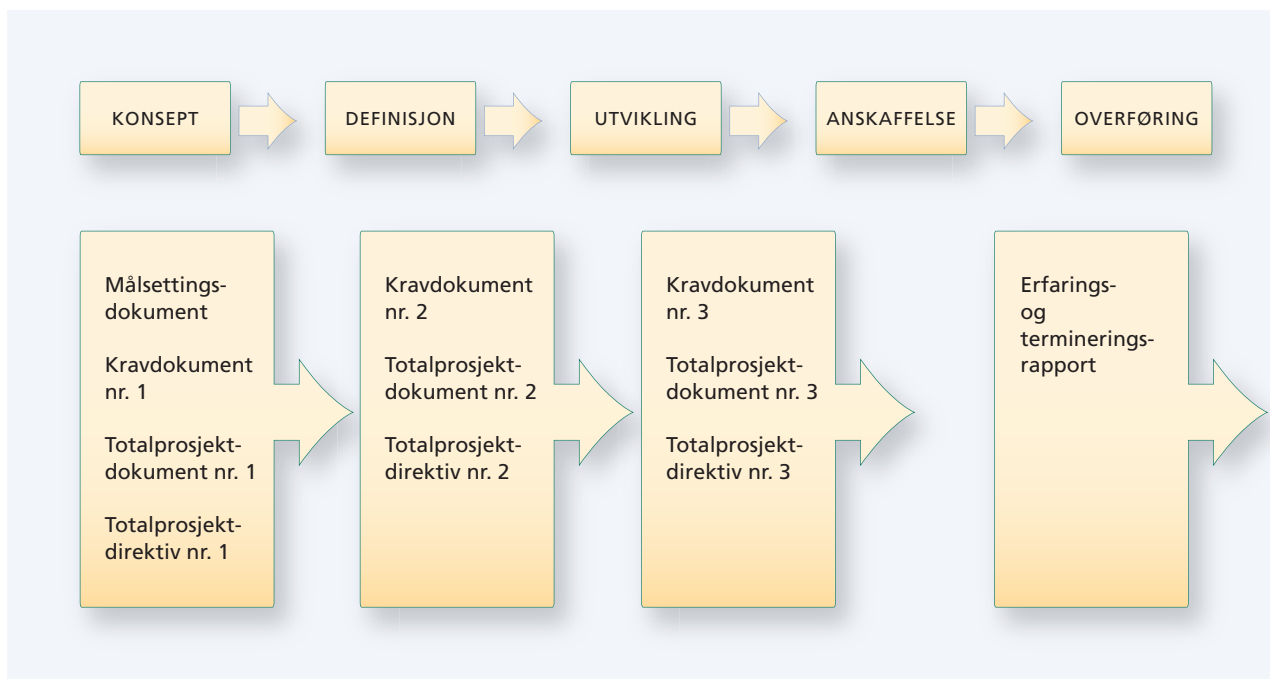
Prinsix definerer følgende roller i et materiellinvesteringsprosjekt:³⁴

- *Totalprosjektkoordinator: saksbehandler som forestår samordning av aktiviteter i totalprosjektet, og rapporterer til totalprosjektansvarlig/prosjekteier.*
- *Programsjef: leder av ett av de åtte programmene i Forsvaret Logistikkorganisasjon. Et program består av flere prosjekter knyttet sammen på et aggregert nivå.*
- *Prosjektleder: daglig leder for prosjektet med ansvar for prosjektstyringen slik at målene blir nådd innenfor gitte rammer for tid og kostnad.*

Prosjektstyringssystemet Prinsix gir rammer for hvordan Forsvaret skal gjennomføre og styre investeringsprosjekter. Systemet skal gi en enhetlig og effektiv styring av Forsvarets investeringer, blant annet gjennom klargjøring av ansvarsforhold. Prinsix beskriver prosesser og prosedyrer som i hovedsak skal ligge til grunn for Forsvarets investeringsvirk-

somhet, blant annet i hvilken rekkefølge de fem prosjektfasene skal gjennomføres. Forsvarets prosjektmodell med faseinndeling og tilhørende beslutningsdokumenter er vist i figur 2.

De to første fasene, *konseptfasen* og *definisjonsfasen*, utgjør planleggingsdelen. De tre siste fasene, *utviklingsfasen*, *anskaffelsesfasen* og *overføringsfasen*, utgjør gjennomføringen. De enkelte faser skal framskaffe beslutningsunderlag for godkjenning og videreføring av prosjektene over til neste fase. Prinsix har definert hvilken dokumentasjon som skal utarbeides som beslutningsunderlag. *Kravdokumentet* skal gi en samlet beskrivelse av de funksjonalitets-, ytelses- og miljøkrav som Forsvaret stiller til materiellet som skal anskaffes. *Totalprosjektdokumentet* presenterer løsningen for å tilfredsstillere prosjektets målsetting og krav og skal beskrive totalprosjektets omfang, ressursinnsats og gjennomføringstid med basis i kravdokumentet. Totalprosjektdokument nr. 2 benyttes som grunnlag for å bestemme om prosjektet skal ha en utviklingsfase. Totalprosjektdokument nr. 3 legger de endelige premisene for gjennomføring av anskaffelsene. Når prosjektet ikke omfatter utvikling, gjelder godkjent totalprosjektdokument nr. 2 også som godkjent totalprosjektdokument nr. 3. For å sikre et helhetlig beslutnings- og styringsunderlag for parameterne tid, kostnad og kvalitet skal totalprosjektdokumentet og kravdokumentet legges fram for godkjenning samtidig. Dokumentene godkjennes av generalinspektøren i den aktuelle forsvarsgren. Gjennom *totalprosjektdirektivet* tilde-



Figur 2 Forsvarets prosjektmodell med tilhørende beslutningsdokumenter

³⁴ Definisjoner hentet fra Prosjekthåndbok for Forsvaret (Prinsix).

les oppdrag og ressurser for prosjektgjennomføringen til alle involverte aktører i Forsvaret. Totalprosjektdirektivet markerer således starten på realiseringen av det som er planlagt gjennom totalprosjektdokumentet og kravdokumentet.

Materiellinvesteringsprosjektene avsluttes med *overføringsfasen*. Materiellet overføres til brukeren. Resultatet av gjennomført overføringsfase er blant annet godkjent termineringsrapport og avsluttet prosjekt. Erfaringsrapporter fra prosjektene skal danne grunnlag for erfaringsanalyser. Etter at prosjektet er formelt avsluttet, overtar linjeorganisasjonen ansvaret for materiellet.

I forbindelse med omstillingen av Forsvaret er det foretatt en rekke organisatoriske forandringer. Forsvarsdepartementet er omorganisert, og Forsvarssjefen med de strategiske funksjoner er integrert i departementet. Forsvarets Overkommando er lagt ned, og Forsvarsstaben er opprettet som støtte for Forsvarssjefen i hans rolle som etatssjef for Forsvarets Militære Organisasjon. Endringene får konsekvenser for hvordan Forsvarets investeringsvirksomhet skal styres. Midlertidige rutiner for investeringsstyring ble implementert gjennom iverksettelsesbrevet for 2004. Det laveste nivå for godkjenning av prosjekter vil heretter være Forsvarsdepartementet. Forsvarsstaben har ansvaret for gjennomføringen av investeringsprosjektene.³⁵

For å forbedre styringen med statlige investeringer ble det med virkning fra 1. januar 2000 stilt krav om ekstern kvalitetssikring for alle investeringer over 500 millioner kroner i samlet kostnadsoverslag før prosjektet blir lagt fram for Stortinget. I undersøkelsen er det ingen prosjekter av denne størrelsen som har blitt godkjent etter at ordningen med ekstern kvalitetssikring ble innført. Det er likevel prosjekter i utvalget som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring, enten på eget initiativ eller i henhold til Finansdepartementets krav til ekstern risikovurdering av større statlige materiellprosjekter.³⁶

Porteføljestyling er en del av den overordnede styringen av Forsvarets materiellinvesteringer. Materiellinvesteringsprosjektene skal avsluttes ved godkjent termineringsrapport. Tre av de 19 undersøkte materiellinvesteringsprosjektene er terminert. Termineringsrapporter for to andre prosjekter er under saksbehandling for terminering i Forsvarsdepartementet. Flere prosjekter har levert materiellet, og prosjektorganisasjonen er oppløst uten at prosjektene har blitt formelt avsluttet. I enkelte av de undersøkte prosjektene har ansvaret for å slutføre prosjektet, blant annet å utarbeide termineringsrapport, blitt fordelt til personell som selv ikke har deltatt i materiellinvesteringsprosjektet.

³⁵ Iverksettelsesbrev til Forsvarets Militære Organisasjon for gjennomføringsåret 2004, Vedlegg D Framskaffelse og tilgang til prioritert materiell.

³⁶ Gul bok for 2000, 2001 og 2002.

4.2 PRESENTASJON AV MATERIELL-INVESTERINGSPROSJEKTENE

Fram til 1993 ble materiellinvesteringsprosjekter presentert for Stortinget i utrykte vedlegg til St.prp. nr. 1. Materiellinvesteringsprosjektene ble godkjent gjennom St.prp. nr. 1 uten at de enkelte prosjekter ble særskilt presentert. Fra og med St.prp. nr. 1 (1994–95) er nye prosjekter av vesentlig størrelse og/eller viktighet presentert særskilt i stortingsdokumenter (kategori 1-prosjekter). Nye prosjekter og endringer i tidligere godkjente prosjekter blir godkjent av Stortinget ved romertallsvedtak.³⁷

Forsvarets materiellinvesteringsprosjekter er delt inn i fire kategorier:³⁸

- Kategori 1: Prosjekter særlig presentert for og godkjent av Stortinget. Prosjektene er av vesentlig størrelse (over 500 millioner kroner) og viktighet.
- Kategori 2: Prosjekter med ramme mellom 75 og 500 millioner kroner som er godkjent av Forsvarsdepartementet.³⁹
- Kategori 3: Prosjekter med kostnadsramme under 75 millioner kroner som er godkjent av Forsvarsstaben (Forsvarets Overkommando fram til 1. august 2003).
- Kategori 4: Mindre, selvstendige prosjekter som kan være av driftsmessig karakter. Prosjekter med totalramme over 75 millioner kroner er godkjent av Forsvarsdepartementet, og prosjekter under 75 millioner kroner er godkjent av Forsvarsstaben (Forsvarets Overkommando fram til 1. august 2003).

De 19 utvalgte materiellinvesteringsprosjektene som inngår i undersøkelsen, fordeler seg på kategorier og forsvarsgrener som vist i tabellene 1 til 3:

Kategori 1-prosjektene representerer de viktigste og største prosjektene. I undersøkelsen inngår ni kategori 1-prosjekter med en total kostnadsramme på 15 022 millioner kroner i 2005-kroneverdi. Disse er fordelt på ulike forsvarsgrener:

- tre prosjekter i Hæren med en kostnadsramme på 7 870 millioner kroner
- ett prosjekt i Luftforsvaret med en kostnadsramme på 2 188 millioner kroner
- fem prosjekter i Sjøforsvaret med en kostnadsramme 4 964 millioner kroner

³⁷ Romertallsvedtakene gir departementene budsjettfullmakter og andre fullmakter som ikke følger direkte av bevilgningsvedtakene for det enkelte budsjettår. Et eksempel på romertallsvedtak er ulike fullmakter til å pådra staten forpliktelser for framtidige budsjetterminer.

³⁸ Norges offentlige utredninger NOU 1999:8 Materiellforvaltningen i Forsvaret og Forsvarets Materiellplan 2001.

³⁹ Beløpsgrensene for kategoriene 2, 3 og 4 ble endret fra 50 millioner til 75 millioner i 2002.

Tabell 1 Kategori 1-prosjekter⁴⁰

Prosjektnavn	Materiell	Formål	Forsvarsgren
Divisjonsartilleri	Rakettartillerisystem og ammunisjon	Gi Hæren ildkraft for å løse oppgaver i dagens og framtidens stridsscenarier	Hæren
Pansrede brukte spesialkjøretøy	Ombygging og anskaffelse av pansrede kjøretøyer	Gi Hæren økt mobilitet og beskyttelse i strid	Hæren
Avdelingsluftvern	Radarer, luftvernraketter og samband	Gi dekning mot angrep fra fly og helikopter i meget lav og lav høyde	Hæren
Raketter til kampfly og luftvern	Raketter	Oppnå luftoverlegenhet og utnytte kampflyenes våpenkapasitet. Gi dekning mot angrep fra fly	Luftforsvaret
Nytt kystvaktfartøy	Et nytt kystvaktfartøy	Styrke kapasiteten til den havgående kystvaktflåten til oppgaver som jurisdiksjonshevdelse, fiske-rioppsyn, miljøvern og redningsaksjoner, spesielt i arktiske farvann	Sjøforsvaret
Lette missilbatterier	Raketter, stridsbåter og samband	Anti-invasjons forsvar. Mobilt og fleksibelt element i kystforsvaret.	Sjøforsvaret
Minesveip	Minesveipssystemer til minesveipere	Beskytte forsyningslinjer langs kysten ved å bekjempe sjøminer	Sjøforsvaret
Nye sjømålsmissiler – utvikling	Utvikling og produksjon av testraketter. Framskaffe enhetsmissilsystem til nye MTB-er og fregatter	Stoppe eller senke fiendtlige overflatestyrker/sjøsmål	Sjøforsvaret
Kystartilleriet – undervannsforsvar	Torpedobatterier. Kontrollsystem til kontrollerbare minefelt	Oppdatering og modernisering av kontrollerbare minefelt og torpedobatterier	Sjøforsvaret

⁴⁰ Prosjektene var på tidspunktet for godkjenning fra Stortinget i kategori 1. Enkelte prosjekter er på et senere tidspunkt flyttet ned til kategori 2 fordi de har nærmet seg avslutning.

Boks 1

Prosjektene for anskaffelse av nytt kystvaktfartøy og oppdatering av kystvaktfartøyene i Nordkapp-klassen

For å fullføre anskaffelsen og oppdateringen av kystvaktfartøyene er det opprettet tre nye prosjekter. Prosjektet *Tilleggsanskaffelser til Kystvakten* ble godkjent i 2002 av Forsvarets Overkommando. Prosjektet *Luftradar til Kystvakten* ble godkjent av Forsvarsdepartementet i 2004. Prosjektene skal bidra til å fullføre KV Svalbard og oppdateringen av Nordkapp-klassen kystvaktfartøyer innenfor vedtatte krav og formål. I undersøkelsen er det beregnet at kostnadsrammen for prosjektet *Tilleggsanskaffelser til Kystvakten* fordeler seg med en tredel på prosjektet for anskaffelsen av KV Svalbard og to tredeler på prosjektet for oppdateringen av Nordkapp-klassen, og at kostnadsrammen for prosjektet *Luftradar til Kystvakten* fordeler seg med en fjerdedel på prosjektet for anskaffelsen av KV Svalbard og tre fjerdedeler på prosjektet for oppdateringen av Nordkapp-klassen. Prosjektet *Tilpasninger av Nordkapp-klassen mot nytt helikopter* ble godkjent av Forsvarets Overkommando i 2003. Prosjektet skal bidra til å fullføre oppdateringen av Nordkapp-klassen kystvaktfartøyer i henhold til de opprinnelige forutsetningene for prosjektet *Oppdatering av Nordkapp-klassen*.

Jamfør omtale av prosjektene i kapitlene 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.4.2 og 5.1.

Tabell 2 Kategori 2-prosjekter

Prosjektnavn	Materiell	Formål	Forsvarsgren
Artillerilokaliserings-system	Radarer	Gi Hæren mulighet til å lokalisere fiendtlige bombekastere og artilleri	Hæren
Ildledningsinstrument	Bærbart og kjøretøy-montert ildlednings-system	Gi Hæren et felles instrument for ledelse av skyting med artilleri	Hæren
Mineryddesystemer	Bærbart og kjøretøy-montert materiell, samt beskyttelsesutstyr	Oppdage og fjerne miner på land	Hæren
Oppdatering av Forsvarets overvåkingsfly P-3C Orion	Elektronikk for overvåkning. Ny hoveddatamaskin og radar. Egenbeskyttelse. Navigasjons- og elektronisk krigføringssystem	Bedret evne til å overvåke norske interesseområder til havs både over og under vann og til å innhente radarinformasjoner over land	Luftforsvaret
Oppdatering av Nordkapp-klassen	Oppdatering av tre kystvaktfartøyer	Styrke kapasiteten til den havgående kystvaktflåten til oppgaver som jurisdiksjonshevdelse, fiskerioppsyn, miljøvern og redningsaksjoner, spesielt i arktiske farvann	Sjøforsvaret
Torpedo til kystfort	Torpedoer til kystfort	Øke sikkerheten og materiellets stridsevne	Sjøforsvaret
Penguin	Forlenge levetiden på eksisterende Penguin-raketter fram til 2015	Sjøkontroll i kystnære farvann. Sikre rakettenes operative kapasitet fram til 2015	Sjøforsvaret

I kategori 2 er sju prosjekter gjennomgått med en total kostnadsramme på 3 181 millioner kroner (2005-kroneverdi). Prosjektene fordeler seg på følgende forsvarsgrener:

- tre prosjekter i Hæren med en kostnadsramme på 1 306 millioner kroner
- ett prosjekt i Luftforsvaret med en kostnadsramme på 940 millioner kroner
- tre prosjekter i Sjøforsvaret med en kostnadsramme på 935 millioner kroner

Kategori 3-prosjekter er lite benyttet, og det er ingen prosjekter i utvalget som tilhører denne kategorien. I undersøkelsen inngår imidlertid tre kategori 4-prosjekter. Disse tilhører Sjøforsvaret og har til sammen en kostnadsramme på 81 millioner kroner (2005-kroneverdi). Alle de tre prosjektene gjelder anskaffelser til Kystvakten og har nær tilknytning til kategori 1-prosjektet *Nytt kystvaktfartøy* og kategori 2-prosjektet *Oppdatering av Nordkapp-klassen*.

Tabell 3 Kategori 4-prosjekter

Prosjektnavn	Materiell	Formål	Forsvarsgren
Hovedmaskineri og hovedtavler Nordkapp-klassen	Oppdatering av tre kystvaktfartøyer	Øke personell- og driftssikkerheten og medføre driftsbesparelser på Nordkapp-klassen	Sjøforsvaret
Gradert HF talesamband til kystvaktfartøyer	Gradert langtrekkende talesamband til kystvaktfartøyer	Utøvelse av nasjonal myndighet og jurisdiksjon i fiskevernsonen	Sjøforsvaret
Tilleggsanskaffelser til Kystvakten ⁴¹	Reservedeler og dokumentasjon knyttet til KV Svalbard og Nordkapp-klassen. Oppdatere KV Svalbard til gjeldende HMS-regler	Styrke kapasiteten til den havgående kystvaktflåten til oppgaver som jurisdiksjonshevdelse, fiskerioppsyn, miljøvern og redningsaksjoner, spesielt i arktiske farvann	Sjøforsvaret

⁴¹ Prosjektet ble utvidet i 2004. Kostnadsrammen ble økt fra 40 millioner kroner til 60 millioner kroner. Utvidelsen hadde sammenheng med prosjektene 3042 Oppdatering av Nordkapp-klassen kystvaktfartøyer og 3047 Tilpasninger Nordkapp-klassen mot nytt helikopter. Jmfør fotnotene 43 og 44 og Boks 1.

4.3 STYRINGSPARAMETERNE TID, KOSTNAD OG KVALITET

4.3.1 Prosjektene gjennomføringstid

Materiellinvesteringsprosjektene skal anskaffe og levere materiell til riktig tid med riktig kvalitet. Faktisk leveringstidspunkt for materiellet vurderes i forhold til opprinnelig planlagt tidspunkt for levering. Planlagt tidspunkt for levering av materiellet framgår av totalprosjektdokumentene, eventuelt av andre sentrale prosjektdokumenter. Med levering av materiell menes fysisk overføring av materiellet med riktig kvalitet til bruker i Forsvaret.⁴²

Tabell 4 viser

- opprinnelig planlagt leveringstidspunkt
- oppdatert leveringstidspunkt
- faktisk leveringstidspunkt
- differansen mellom opprinnelig og faktisk leveringstidspunkt

I tabellen er gjennomføringstiden vist i forhold til forsinkelses lengde. I tabell 5 er prosjektene gruppert i antall år forsinket i forhold til opprinnelig planlagt leveringstidspunkt.

Tabell 4 Planlagt og faktisk gjennomføringstid

Prosjektnavn	Opprinnelig plan	Oppdatert plan	Faktisk levert	Differanse
Nytt kystvaktfartøy	2000	2006	Ikke fullført	Mer enn 4 år
Oppdatering av Nordkapp-klassen	1999	2006	Ikke fullført	Mer enn 4 år
Hovedmaskineri/tavler Nordkapp-klassen	2001	2001	Juni 2002	0,5 år
Gradert HF talesamband til kystvaktfartøyer	2001	2005	Ikke fullført	3–4 år
Tilleggsanskaffelser til Kystvakten	2004	2005	Ikke fullført	1–2 år
Divisjonsartilleri (MLRS)	1998	1998	1998	0
Pansrede brukte spesialkjøretøy	1998	2007	Ikke fullført	Mer enn 4 år
Avdelingsluftvern	1996	1998	2003	Mer enn 4 år
Lette missilbatterier	2000	1999	Ikke fullført	Mer enn 4 år
Minesveip	1998	1999	2002	3–4 år
Raketter til kampfly og luftvern	2001	2001	2000	Før planen
Oppdatering av P-3C Orion	1999	2000	2000	1–2 år
Artillerilokaliseringssystem	1999	2001	2001	1–2 år
Ildledningsinstrument	2007	2008	Ikke levert	–
Mineryddesystemer	2004	2006	Ikke fullført	1–2 år
Nye sjømålsmissiler – utvikling	2000	2005	Ikke fullført	Mer enn 4 år
Kystartilleriet – undervannsforsvar	1997	1997	2003	Mer enn 4 år
Torpedo til kystfort	2000	2000	2002	1–2 år
Penguin	2001	2005	Ikke fullført	3–4 år

⁴² Uttrykket *bruker* er den som til daglig drifter materiellet i forvaltningen/driftsorganisasjonen. Materiellet overføres til bruker i overføringsfasen.

Tabell 5 Gruppering av prosjekter etter grad av forsinkelser

Innenfor planlagt tidsramme eller forsinkelse mindre enn 1 år	Forsinkelse 1–2 år	Forsinkelse 3–4 år	Forsinkelse mer enn 4 år
Divisjonsartilleri	Artillerilokaliseringssystem	Minesveip	Nytt kystvaktfartøy
Raketter til kampfly og luftvern	Mineryddesystemer	Penguin	Oppdatering Nordkapp-klassen
Hovedmaskineri og hovedtavler Nordkapp-klassen	Torpedo til kystfort	Gradert HF talesamband	Pansrede brukte spesialkjøretøy
Ildledningsinstrument	Oppdatering av P-3C Orion		Avdelingsluftvern
	Tilleggsanskaffelser til Kystvakten		Lette missilbatterier
			Kystartilleriet – undervannsforsvar
			Nye sjømålsmissiler

Som tabell 5 viser, er 15 av de 19 undersøkte prosjektene forsinket med ett år eller mer i forhold til opprinnelig planlagt tidspunkt for fullført overlevering av materiell. Sju av de 15 prosjektene er forsinket med mer enn fire år. Det gjelder prosjektene *Nytt kystvaktfartøy*, *Oppdatering av Nordkapp-klassen*, *Pansrede brukte spesialkjøretøy* og *Avdelingsluftvern*, *Lette missilbatterier*, *Kystartilleriet – undervannsforsvar* og *Nye sjømålsmissiler*. Tre av de 15 prosjektene er forsinket med tre til fire år. Det gjelder prosjektene *Minesveip*, *Penguin* og *Gradert HF talesamband*. Fem av de 15 forsinkede prosjektene er forsinket med ett til to år i forhold til de opprinnelige tidsplanene. Tre av de 19 undersøkte prosjektene er gjennomført innenfor planlagt tidsramme eller har forsinkelse på mindre enn ett år, og ett prosjekt har planlagt levering i 2007/2008.

Nedenfor følger en omtale av prosjektene som har en forsinkelse på mer enn fire år og prosjektene med en forsinkelse på fra tre til fire år.

Prosjekter forsinket med mer enn fire år

Sju av de undersøkte prosjektene er forsinket med mer enn fire år. Seks av dem tilhører kategori 1, og ett tilhører kategori 2.

Nytt kystvaktfartøy

Formålet med å anskaffe et nytt kystvaktfartøy med helikopterkapasitet var å styrke den havgående kystvaktflåten og kunne løse oppgaver i farvann med vanskelige isforhold. Fartøyet skal kunne benyttes som kommandofartøy ved miljøvern- og redningsoperasjoner på norsk kontinentalsokkel. Det skal også kunne delta på forskningstokt både i arktiske og i antarktiske farvann. Kystvaktfartøyet KV Svalbard

skulle opprinnelig være operativt innen år 2000. Fartøyet ble levert i 2002, men er ikke formelt overtatt av operativ bruker fordi de operative kravene ikke er oppfylt. Under testing av fartøyet viste det seg at luftvarslingsradaren ikke fungerte tilfredsstillende ved gjennomføring av operasjoner med helikopter i dårlig vær og mørke. Ny radar må anskaffes, og etter justerte planer skal kystvaktfartøyet være fullt operativt med helikopterkapasitet innen høsten 2006.

Oppdatering av Nordkapp-klassen

Oppdateringen av de tre helikopterbærende fartøyene i Nordkapp-klassen skal forlenge levetiden på fartøyene og styrke kapasiteten til den havgående kystvaktflåten. De oppdaterte fartøyene skulle være levert innen september 1999. Ingen av kystvaktfartøyene er ferdig oppdatert. Det har vist seg at den nye luftvarslingsradaren ikke fungerer tilfredsstillende for å gjennomføre operasjoner med helikopter. Ny radar må anskaffes til de tre kystvaktfartøyene i Nordkapp-klassen og det nye KV Svalbard, som er omtalt ovenfor. Etter justerte planer skal kystvaktfartøyene være fullt operative med helikopterkapasitet innen høsten 2006.

Pansrede brukte spesialkjøretøy

Formålet med materiellinvesteringsprosjektet Pansrede brukte spesialkjøretøyer er å gi mobilitet, beskyttelse og støtte for kampavdelinger i strid. Kjøretøyene skulle opprinnelig leveres til Hæren innen utgangen av 1998. Anskaffelse av pansrede spesialkjøretøy til Hæren er foreløpig forsinket med ca. åtte år i forhold til de opprinnelige planene. Levering av materiellet er nå planlagt fullført innen 2007.

Avdelingsluftvern

Formålet med anskaffelsen av et avdelingsluftvern var å gi dekning mot angrep fra fly og helikopter. Prosjektet ble etablert på grunnlag av innstillingen fra luftvernutvalget av 1974. Forsvarssjefen godkjente prosjektet i 1980. Luftvernmateriellet skulle opprinnelig bli levert til brukerne innen 1998, men leveransen av materiellet ble først fullført i 2003.

Lette missilbatterier

Prosjektet skal framskaffe våpensystem og materiell som skal inngå som et mobilt og fleksibelt element i kystforsvaret. Avdelingene skal i tillegg til antiinvasjonsoppgaver også kunne bidra til å løse andre oppgaver i Forsvaret. Materiellet skulle etter opprinnelige planer bli levert i år 2000. I september det året var planen at gjenstående materiell, hovedsakelig innenfor samband/KKI, skulle bli levert i løpet av 2002. Det gjenstod fortsatt leveranser av materiell innenfor KKIS (kommando, kontroll, informasjon og samband) og ARBC-materiell (materiell for å sikre seg mot kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske våpen) per 1. desember 2004.

Kystartilleri – undervannsforsvar (minesystemer og torpedoanlegg)

Arbeidet med å utvikle et nytt minesystem til Kystartilleriet pågikk i perioden 1969–86 uten at det resulterte i materiell med tilstrekkelig kvalitet. I 1989 ble arbeidet utvidet til også å omfatte anskaffelse av torpedobatterier. Dette gav grunnlaget for anskaffelsen av undervannsforsvar til Kystartilleriet. Anskaffelsen ble godkjent ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1993–94). Oppdateringen av minefeltene og torpedobatteriene skulle være ferdig innen utgangen av 1997. Anleggsmessig ble minefeltene og torpedobatteriene ferdigstilt i 1999–2000, men komplett leveranse av minemateriellet ble overført til Sjøforsvaret medio 2002. Anleggene ble tatt ut av forsvarsstrukturen og langtidslagret etter behandlingen av langtidsplanen for perioden 2002–2005 (Innst. S. nr. 342 (2000–2001), jmfør St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005*). Arbeidet med å ferdigstille anleggene på en akseptabel måte fortsatte, og Forsvarets Logistikkorganisasjon avventet avklaring på enkelte forhold ved prosjektet. Prosjektet ble godkjent terminert av Forsvarsdepartementet 12. juni 2003.

Nye sjømålsmissiler

Prosjektet for utvikling av et nytt sjømålsmissil (rakettvåpen) ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1994–95). Prosjektet omfatter utvikling av testraketter som et ledd i å forberede anskaffelse av rakettsystemer til de nye missiltorpedobåtene og de nye fregattene. Det var opprinnelig

planlagt at utviklingsprosjektet ville bli avsluttet i år 2000. På grunn av forsinket framdrift er utviklingsfasen planlagt å pågå fram til og med 2005.

Prosjekter forsinket med fra tre til fire år

Tre av de undersøkte prosjektene er foreløpig forsinket med fra tre til fire år. Ett av disse prosjektene tilhører kategori 1, ett prosjekt kategori 2 og ett prosjekt kategori 4.

Minesveip

Nye minesveip til Sjøforsvarets minesveipere i Alta-klassen skal forbedre evnen til å håndtere trusselen fra moderne magnetiske og akustiske sjøminer for å beskytte forsyningslinjene til sjøs. Prosjektet ble godkjent av Stortinget i 1995 og var planlagt avsluttet i 1999. Sveipesystemene ble ca. tre år forsinket i forhold til opprinnelig leveringsplan. Materiellet tilfredsstilte imidlertid ikke de operative kravene i sin helhet. I 2002 ble det opplyst at Sjøforsvaret tidligst ville ha en fullt operativ minesveiper ved utgangen av 2003. Dette tidspunktet ble senere forskjøvet til januar 2005 da ett fartøy inngikk i NATOs stående minerydderstyrke. Målet er videre å ha tre av fire minesveipere operative våren 2005.

Penguin

Penguin-raketter, som er et av hovedvåpnene til Sjøforsvarets missiltorpedobåter (MTB), ble tatt i bruk i 1980. Etter testskytinger i 1994/95 ble det funnet alvorlige feil på raketten, og det ble satt i gang tiltak for å identifisere problemområder. Anskaffelsen skal sikre operativ kapasitet for Penguin-raketten fram til 2015 og var planlagt fullført innen utløpet av år 2000. En gjennomføringsplan fra prosjektet i 2004 viser at fullført leveranse er planlagt til februar 2005 og terminering er planlagt til februar 2006. Ved godkjenningen av prosjektet var det forutsatt at båtene skulle ha en levetid fram til 2015. I St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* er det forutsatt at båtene vil bli utfaset parallelt med at den nye Skjold-klassen missiltorpedobåter fases inn, senest i 2010.

Gradert HF talesamband til kystvaktfartøyer

Målet med anskaffelsen er å dekke behovet for et sikkert og gradert langtrekkende talesamband for kystvaktfartøyene. Prosjektet skulle opprinnelig bli gjennomført i løpet av 2001. Oppdraget ble mottatt av gjennomførende prosjektorganisasjon i november samme år, og det var ikke mulig å gjennomføre det innen den gitte tidsfristen. Tre av fire havgående kystvaktfartøyer har per utgangen av 2004 fått installert det nye utstyret. Det fjerde fartøyet må vente til oppdateringen av Nordkapp-klassen er gjennomført med blant annet nye luftvarslingsradar.

4.3.2 Utvikling i kostnadsrammer

Prosjektene kostnadsomfang og art avgjør i hovedsak hvilken myndighet som endelig godkjenner kostnadsrammen.⁴³ Kostnadsrammen for de største prosjektene blir framlagt for godkjenning av Stortinget i St.prp. nr. 1, eventuelt andre stortingsproposisjoner vedrørende investeringer i Forsvaret.⁴⁴ De årlige utbetalinger til investeringsdelen og driftskostnader til gjennomføringen av materiellinvesteringsprosjektene må dekkes over de årlige bevilgningene på forsvarsbudsjettet.

Prisutviklingen generelt og på militært materiell spesielt er en usikkerhetsfaktor ved kostnadsrammene. I Innst. S. nr. 342 (2000–2001) *Innstilling fra forsvarskomiteen om omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* ble det vist til at årlig prisstigning på militært materiell varierer fra to til fem prosent, og at denne prisstigningen er høyere enn gjennomsnittet for samfunnet for øvrig. Forsvarsdepartementet tilkjenner også i St.prp. nr. 45 (2000–2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002–2005* at erfaringene tilsier en fortsatt raskere prisstigning på militært materiell enn i samfunnet for øvrig.

Endringer i kostnadsramme som er forårsaket av utviklingen i kroneverdi og valutakurs, krever ikke særskilt godkjenning, jamfør Innst. S. nr. 118 (1992–93), Innst. S. nr. 197 (1992–93) og St.meld. nr. 17 (1992–93). Etter 1995 har det ikke vært praksis å foreta justeringer for endringer i kroneverdi for prosjekter som det var mulig å finansiere innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Ved behov ble det gitt anledning til å justere den ubrukte andelen av kostnadsrammen til kroneverdien på det gitte tidspunktet. Materiellplanen for Forsvaret i 2001 åpnet for at prosjektene kan bli justert som følge av endringer av prosjektomfang, endringer i kroneverdi, utvikling i valutakurs og annen dokumentert kostnadsutvikling. I St.prp. nr. 1 for budsjetterminene 2004 og 2005 er kostnadsrammene blitt justert for årlig endring i kroneverdi. Den totale kostnadsrammen for alle godkjente prosjekter i Forsvaret og kostnadsrammene for det enkelte kategori-1 prosjekt er justert til henholdsvis 2004-kroneverdi og 2005-kroneverdi.⁴⁵

Endring av omfang skal godkjennes av samme myndighet som har godkjent prosjektet. Økning av kostnadsrammen på grunn av utvikling i valutakurs eller annen dokumentert kostnadsutvikling godkjennes av Forsvarsdepartementet. Søknad fremmes normalt kun én gang per prosjekt mot slutten av anskaffelsesfasen. For kategori 1-prosjekter skal søknaden normalt fremmes slik at endringen kan presenteres i stortingsproposisjoner. En eventuell nedjustering av kostnadsrammene vil frigjøre midler innenfor det totale plantall for materiellinvesteringer i planperioden.⁴⁶

Prisjusteringene i tabell 6 er foretatt ut fra prisomregningsfaktorer mottatt fra Forsvarsdepartementet. Departementet får årlig tilsendt prisomregningsfaktorer fra Finansdepartementet for å omregne kroneverdien på de enkelte budsjettposter. Disse faktorene benyttes også til å justere kostnadsrammer og utbetalinger for materiellinvesteringsprosjektene. Forsvarsdepartementet har ikke kunnet framskaffe prisomregningsfaktorene for perioden fra 1980 og fram til 1995. I den grad det har vært nødvendig å justere kostnadsrammer før 1995, er prisomregningsfaktoren for 1995–96 benyttet. Denne prisomregningsfaktoren var 2,5 prosent, og er den høyeste faktoren som er benyttet i perioden fra 1995 til 2005.⁴⁷

Tabell 6 viser følgende:

- opprinnelig planlagt kostnadsramme i løpende kroner
- oppdatert kostnadsramme i løpende kroner, men omfatter ikke godkjente justeringer av kostnadsrammer på grunn av endret kroneverdi
- opprinnelig planlagt kostnadsramme i 2005-kroner
- oppdatert kostnadsramme i 2005-kroner
- endring av kostnadsramme i 2005-kroner
- prosentvis endring av kostnadsramme basert på 2005-kroneverdi for alle prosjektene som er med i undersøkelsen

⁴³ Jamfør kap. 4.2 Eksisterende system og rutiner for materiellinvesteringsprosjekter.

⁴⁴ Jamfør Innst. S. nr. 25 (2000–2001) og St.prp. nr. 55 (1999–2000). Kostnadsramme er total kostnad for et prosjekt som er godkjent. For planlagte prosjekter som ikke er godkjent, benyttes Totalt Planbeløp som uttrykk for et prosjekts totale kostnad. Jamfør Forsvarets Materiellplan 2001.

⁴⁵ Summen av alle godkjente materiellinvesteringsprosjekter er nedfelt i tabell 6.15 Formålstabell i St.prp. nr. 1 (2004–2005). Oversikt over kategori 1 prosjektene er vist i tabell 6.16 Kategori 1-prosjekter i St.prp. nr. 1 (2004–2005).

⁴⁶ Jamfør Forsvarets materiellplan 2001.

⁴⁷ Det er foretatt justering for kroneverdi før 1995 for prosjektene Divisjonsartilleri, Kystartilleri-undervannsforsvar, Oppdatering av P-3C Orion og Nytt kystvaktfartøy. For tre av prosjektene gjelder dette for perioden fra 1994 til 1995, og for Kystartilleri-undervannsforsvar gjelder dette for perioden 1990–95.

Tabell 6 Utvikling i kostnadsrammer (millioner kroner i løpende kroneverdi og justert til 2005-kroneverdi)

Prosjektnavn	Opprinnelig (årstall godkjent)	Oppdatert	Opprinnelig	Oppdatert	Endring av kostnadsramme	
	(løpende kroneverdi)		(2005-kroneverdi)		(2005-kroneverdi)	
Nytt kystvaktfartøy	465 (1994)	758	570	890	+320	+56 %
Oppdatering av Nordkapp-klassen	335 (1996)	608	390	666	+276	+70 %
Hovedmaskineri/tavler Nordkapp- klassen	15 (2001)	15			0	0
Gradert HF talesamband til kystvaktfartøyer	4 (2001)	4			0	0
Tilleggsanskaffelser til KV ⁴⁸	40 (2002)	60				
Divisjonsartilleri	1 284 (1994)	1 514	1 573	1 514	-59	
Pansrede brukte spesialkjøretøy	551 (1995)	1 037	658	1 160	+502	+76 %
Avdelingsluftvern	2 000 (1981)	4 371	<i>Jamfør boks 2</i>			
Lette missilbatterier	818 (1995)	799	978	966	-12	
Minesveip	231 (1995)	241	276	288	+12	+4 %
Raketter til kampfly og luftvern	4 594 (1995)	2 100	5 490	2 517	-2 973	
Oppdatering av P-3C Orion	424 (1994)	851	519	940	+421	+81 %
Artillerilokaliseringssystem	505 (1995)	449	603	543	-60	
Ildledningsinstrument	405 (2001)	455	436	488	+52	+12 %
Mineryddesystemer	246 (1999)	246			0	0
Nye sjømålsmissiler	1 433 (1995)	1 624	1 713	1 921	+208	+12 %
Kystartilleriet – undervannsforsvar	530 (1990)	815	717	949	+232	+32 %
Torpedo til kystfort	85 (1996)	85			0	0
Penguin	195 (1997)	195			0	0

Boks 2

Avdelingsluftvern

Opprinnelig kostnadsramme for anskaffelse av luftvernssystem til Hæren var i 1981 på 2 000 millioner kroner. Kostnadsrammen ble i løpet av perioden 1981 til 1994 økt til 4 371 millioner kroner som følge av tilleggsanskaffelser og justeringer for prisstigning. Forsvarsdepartementet opplyser at prosjektet er under saksbehandling for terminering, og at det i utkastet til termineringsrapport blant annet står at "*Hovedårsaken til endringene er at prosjektet har pågått i så lang tid og derav fått økte kostnader som følge av strukturendringer i Forsvaret. Det er også kommet nye operative og tekniske krav til materiellet som følge av operativ og teknisk utvikling.*" Forsvarsdepartementet har ikke kunnet framskaffe prisomregningsfaktorene for perioden fra 1980 og fram til 1995. På grunn av den lange perioden fra 1981 til 1995 er det ikke foretatt beregninger av endringene i kostnadsrammen for prosjektet til 2005-kroneverdi.

Tabell 6 viser opprinnelige og oppdaterte kostnadsrammer i løpende kroner og 2005-kroneverdier. De to siste kolonnene viser differansen mellom opprinnelige og oppdaterte kostnadsrammer i fast kroneverdi og i prosent. Kostnadsrammene for prosjektene kan bli justert som følge av endringer i prosjektomfang, utvikling i valutakurs og annen dokumentert kostnadsutvikling, i tillegg til justeringer for endringer i kroneverdi.

Fire av de undersøkte prosjektene har fått nedjustert kostnadsrammene. Nedjusteringene skyldes i hovedsak at omfanget av materiellinvesteringene har blitt redusert. For eksempel ble antall innkjøpte raketter i prosjektet for anskaffelse av raketter til kampfly og luftvern betydelig redusert i forhold til opprinnelig plan. Dette førte til at kostnadsrammen ble redusert med nesten 3 milliarder kroner (2005-kroneverdi).

⁴⁸ Tilleggsanskaffelser til Kystvakten er tatt inn i kystvaktprosjektene for anskaffelse av KV Svalbard og oppdatering av Nordkapp-klassen.

Tabell 7 Fordeling av prosjekter med økning av kostnadsrammer i forhold til opprinnelig plan

Økning i kostnadsramme fra null opp til 20 prosent	Økning i kostnadsramme fra 20 opp til 50 prosent	Økning i kostnadsramme på 50 prosent eller mer
Ildledningsinstrument	Kystartilleri-undervannsforsvar	Nytt kystvaktfartøy
Nye sjømålsmissiler		Oppdatering Nordkapp-klassen
Minesveip		Pansrede brukte spesialkjøretøy
		Overvåkningsfly P-3C Orion

Prosjektene i tabell 6 kan grupperes i forhold til omfanget av økningen i kostnadsrammene. I tabell 7 er prosjektene som har fått godkjent økt kostnadsramme, fordelt på disse kategoriene:

- fra 0 opptil 20 prosent økning
- fra 20 opptil 50 prosent økning
- 50 prosent eller mer i økning

Tabell 7 viser at fem av de 19 undersøkte prosjektene har hatt en økning i kostnadsrammene på mer enn 20 prosent i forhold til opprinnelig kostnadsramme. Fire av disse fem prosjektene har hatt en økning i kostnadsrammene på over 50 prosent. Dette er prosjektene *Nytt kystvaktfartøy*, *Oppdatering av Nordkapp-klassen*, *Pansrede brukte spesialkjøretøy* og *Oppdatering av overvåkningsfly P-3C Orion*. To av de undersøkte materiellinvesteringsprosjektene har hatt en kostnadsrammeøkning på 12 prosent og ett prosjekt på fire prosent. Økningen i kostnadsrammen for prosjektet *Nye sjømålsmissiler* er på 12 prosent, og dette utgjør 208 millioner kroner.

Nedenfor følger en omtale av de fem prosjektene som har hatt en økning i kostnadsrammen på over 20 prosent. Av disse fem er tre kategori 1-prosjekter og to kategori 2-prosjekter. Alle tall i eksemplene er vist i 2005-kroneverdi.

Nytt Kystvaktfartøy og Oppdatering av Nordkapp-klassen

De to prosjektene for anskaffelse av det nye kystvaktfartøyet KV Svalbard og oppdateringen av kystvaktfartøyene i Nordkapp-klassen hadde opprinnelig en samlet kostnadsramme på 960 millioner kroner. Det er opprettet tre nye prosjekter for å fullføre anskaffelsen og oppdateringen av kystvaktfartøyene. De fem kystvaktprosjektene hadde per 1. januar 2005 til sammen en kostnadsramme på 1 556 millioner kroner.⁴⁹

Pansrede brukte spesialkjøretøy

Kostnadsrammen for anskaffelse av pansrede brukte spesialkjøretøy til Hæren var opprinnelig på 658 millioner kroner. Per 1. januar 2005 er kostnadsrammen økt til 1 160 millioner kroner. En synliggjøring av kostnader i forbindelse med overgang fra militære til sivile verksteder i 2003 utgjør 217 millioner kroner av økningen i kostnadsrammen fram til 1. januar 2005.

Oppdatering av Forsvarets overvåkningsfly P-3C Orion

Prosjektet for å øke kapasiteten til Forsvarets fire overvåkningsfly av typen P-3C Orion ble godkjent av Forsvarsdepartementet i 1994. Prosjektet ble slått sammen med et annet prosjekt i 1995. Kostnadsrammen for de to prosjektene var opprinnelig på 519 millioner kroner. På grunn av endringer i gjennomføringen ble den totale kostnadsrammen økt etter sammenslåingen av prosjektene. Kostnadsrammen var per 1. januar 2005 på 940 millioner kroner. Justeringer for utviklingen i valutakurs utgjør ca. 125 millioner kroner av denne kostnadsrammen.

Kystartilleri – undervannsforsvar

Kostnadsrammen for anskaffelsen av materielldelen av dette prosjektet var i 1990 på 717 millioner kroner. Kostnadsrammen ble ved Stortingets behandling av forsvarsbudsjettet for 1994 økt til 818 millioner kroner, og siste reviderte kostnadsramme på 949 millioner kroner ble vedtatt ved Stortingets behandling av forsvarsbudsjettet for 1998.

⁴⁹ For å finansiere fullføringen av prosjektene for anskaffelse av KV Svalbard (prosjekt nr. 3040) og oppdateringen av Nordkapp-klassen (prosjekt nr. 3042) er det opprettet og godkjent nye prosjekter nr 3045, 3047 og 3050. Kostnadsrammen for disse nye prosjektene er tatt med i summeringen av kostnadsrammen.

Tabell 8 Utbetalingstakt for prosjektene Nytt kystvaktfartøy og Oppdatering av Nordkapp-klassen (beløp i millioner kroner)

	Fram til 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Opprinnelige planer (2005-kroner)	34	17	45	396	177	153	48	27	0	0	
Faktisk utbetalt (2005-kroner)	20	8	20	56	123	432	310	99	44	34	Gjenstående rammer per 1.1.2005: 385 mill. kroner

Forskjøvet utbetalingstakt

Undersøkelsen viser at fire prosjekter er forsinket med mer enn fire år samtidig som kostnadsrammen har økt med mer enn 20 prosent. Dette gjelder prosjektene *Nytt Kystvaktfartøy*, *Oppdatering av Nordkapp-klassen*, *Pansrede brukte spesialkjøretøy* og *Kystartilleri – undervannsforsvar*. Tabell 8 viser planlagt og faktisk utbetalingstakt samlet for de to kystvaktprosjektene for å anskaffe et nytt fartøy og oppgradere tre fartøyer.

Som tabell 8 viser, skulle størstedelen vært utbetalt i perioden 1998–2000. Tabellen viser at hovedtyngden av de faktiske utbetalingene kom på et senere tidspunkt enn opprinnelig planlagt. Det gjenstår 385 millioner kroner av den samlede kostnadsrammen per 1. januar 2005. Av dette beløpet skal omlag 250 millioner kroner finansiere anskaffelse av nye luftvarslingsradarer til de fire helikopterbærende kystvaktfartøyene.

4.3.3 Materiellets kvalitet

Undersøkelsen omfatter kvaliteten på levert materiell fra 10 av 19 prosjekter i utvalget.⁵⁰ Med kvalitet

menes graden av oppnåelse av tekniske og funksjonelle krav og av formålet materiellet skal dekke, i henhold til kravdokumentene. Kravdokumentene er gjennomgått sammen med operativ bruker for å vurdere oppnåelse av kvalitet for materiellet. Materiellinvesteringsprosjekter som er plassert i kategorien *Oppfyller ikke alle tekniske/funksjonelle krav og/eller formål* i tabell 9, har levert materiell som ikke oppfyller kravene, og som etter brukerens vurdering bare delvis eller ikke oppfyller formålet. Intervjuer med brukerne ble gjennomført i perioden februar-mars i 2004.

Undersøkelsen viser at fire av ti materiellinvesteringsprosjekter som det har vært mulig å vurdere kvaliteten til, har levert materiell som ikke oppfyller tekniske og funksjonelle krav som forutsatt. Prosjektene som har levert materiell som ikke oppfyller kravene, er *Nytt Kystvaktfartøy*, *Oppdatering av Nordkapp-klassen*, *Avdelingsluftvern* og *Minesveip*. Tre av prosjektene tilhører kategori 1 og ett prosjekt tilhører kategori 2. De seks øvrige prosjektene som det var mulig å vurdere kvaliteten på, har levert materiell som ikke har vesentlige mangler i forhold til kravene i kravdokumentene.

Tabell 9 Fordeling av undersøkte prosjekter etter brukers vurdering av materiellets kvalitet

Ikke vesentlige mangler i forhold til tekniske/funksjonelle krav og/eller formål	Oppfyller ikke alle tekniske/funksjonelle krav og/eller formål
Divisjonsartilleri	Nytt kystvaktfartøy
Pansrede brukte spesialkjøretøy	Oppdatering Nordkapp-klassen
Raketter til kampfly og luftvern	Avdelingsluftvern
Lette missilbatterier	Minesveip
Overvåkningsfly P-3C Orion	
Hovedmaskineri og hovedtavler Nordkapp-klassen	

⁵⁰ Begrunnelse for utvalg omfattes av kap. 2.1.

Nytt kystvaktfartøy og oppdatering av kystvaktfartøyene i Nordkapp-klassen

Det nye kystvaktfartøyet KV Svalbard og oppdateringen av de tre fartøyene i Nordkapp-klassen skulle styrke kapasiteten til den havgående kystvaktflåten og kunne løse samtlige av Kystvaktens oppgaver. En avtale om kontrollen med fiskeriene i det nordøstlige Atlanterhavet (NEAFC) medførte ytterligere økt behov for havgående fartøyer med helikopter.⁵¹ Sikkerhet for personell og materiell, særlig ved bruk av helikoptre i dårlig vær og mørke, skulle tillegges stor vekt ved valg av utstyr og systemer. Anskaffelsen av en luftvarslingsradar som ikke fungerte tilfredsstillende, førte imidlertid til at helikoptrene ikke kunne operere fra fartøyene slik det var behov for. Resultatet ble at tre av fire havgående kystvaktfartøyer ikke var operative med helikopter. For det fjerde fartøyet ble installasjonen av luftvarslingsradar utsatt. I tillegg mener brukeren av fartøyet (Kystvaktskvadron Nord) at deler av oppdateringen av fartøyene i Nordkapp-klassen ikke er utført som forutsatt. Videre er mye tid benyttet til utprøving av utstyr, og det har ført til reduksjon i antall patruljedøgn. Brukeren av fartøyene mener at formålet med prosjektene foreløpig ikke er oppfylt. Dette gjelder blant annet overvåkings- og redningskapasiteten.

Avdelingsluftvern

Anskaffelsen av et mobilt luftvernssystem skulle gi Hæren dekning for angrep fra fly og helikopter. Prosjektet har pågått i over 24 år og var dimensjonert for en hær som var langt større enn dagens hærstyrke. I 1997 var det meste av materiellet levert, og i 2003 var leveransen fullført, men det viste seg at utstyret ikke tilfredsstilte alle operative krav på grunn av programfeil og maskinvarefeil. På undersøkelsestidspunktet i mars 2004 opplyste brukeren at materiellet fortsatt hadde feil og mangler, og at de derfor ikke hadde et operativt system. Prosjektet var per mars 2005 ikke formelt avsluttet.

Minesveip

Nye minesveip til minesveiperne skal forbedre evnen til å håndtere trusselen fra moderne magnetiske og akustiske sjøminer. Formålet med anskaffelsen er å forbedre Forsvarets evne til å beskytte forsyningslinjene til sjøs. Anskaffelsen består av et magnetisk og et akustisk sveipesystem til hvert fartøy. Det akustiske sveipesystemet ble levert med mangler i forhold til kravene. Leverandøren betalte en kompensasjon for manglende oppfyllelse av kontrakten. I tillegg er utnyttelsen av materiellet avhengig av at Forsvarets Forskningsinstitutt leverer data for å

gjenkjenne fartøystyper til bruk under sveipesettinger. Dette var ikke utført på undersøkelsestidspunktet.

4.3.4 Sammenheng mellom styringsfaktorene tid, kostnad og kvalitet

Det vil være gjensidig avhengighet mellom de ulike styringsfaktorene tid, kostnad og kvalitet. Dette er illustrert i figur 3. Foretas det endringer i en faktor, vil dette påvirke en eller begge av de andre faktorene.

Ifølge Forsvarets prosjektstyringsverktøy, Prinsix, vil «en prosjektleders dilemma alltid være avveiningene mellom de tre hjørnene i trekanten. Prosjektlederne kan ha sterke føringer for en eller to av faktorene og må da kanskje senke ambisjonsnivået på de(n) resterende».⁵²

En revurdering av prosjekter på grunn av økte kostnader kan for eksempel medføre forsinkelser eller beslutninger om å redusere kvaliteten. I store prosjekter kan beslutningsprosessen være tidkrevende for å vedta økte kostnadsrammer eller redusert kvalitet eller eventuelt å avslutte prosjektet. Forsinkelser i prosjektene kan bety behov for å vurdere kravene til materiellet. Dette kan bety økte krav på grunn av den teknologiske utviklingen eller reduserte krav for å holde seg innenfor kostnadsrammen. Forsinkelser kan i mange tilfeller føre til økte kostnader, blant annet på grunn av en gjennomsnittlig høyere prisvekst for militært materiell enn i samfunnet for øvrig og på grunn av den teknologiske utviklingen. Beslutninger om høyere kvalitet vil som regel føre til økte kostnader. Høyere kvalitet kan også i mange tilfeller føre til at produksjonstiden for materiellet blir forlenget. Redusert kvalitet kan føre til besparelse i tid og kostnad.

I tillegg til faktorene i styringstrekanten kan det være andre forhold som påvirker måloppnåelsen i et prosjekt. I tillegg til selve prosjektstyringen, det vil si planleggingen, organiseringen og oppfølgingen, kan dette være forhold ved forutsetningene for prosjektet og det utførende arbeidet i prosjektet.⁵³

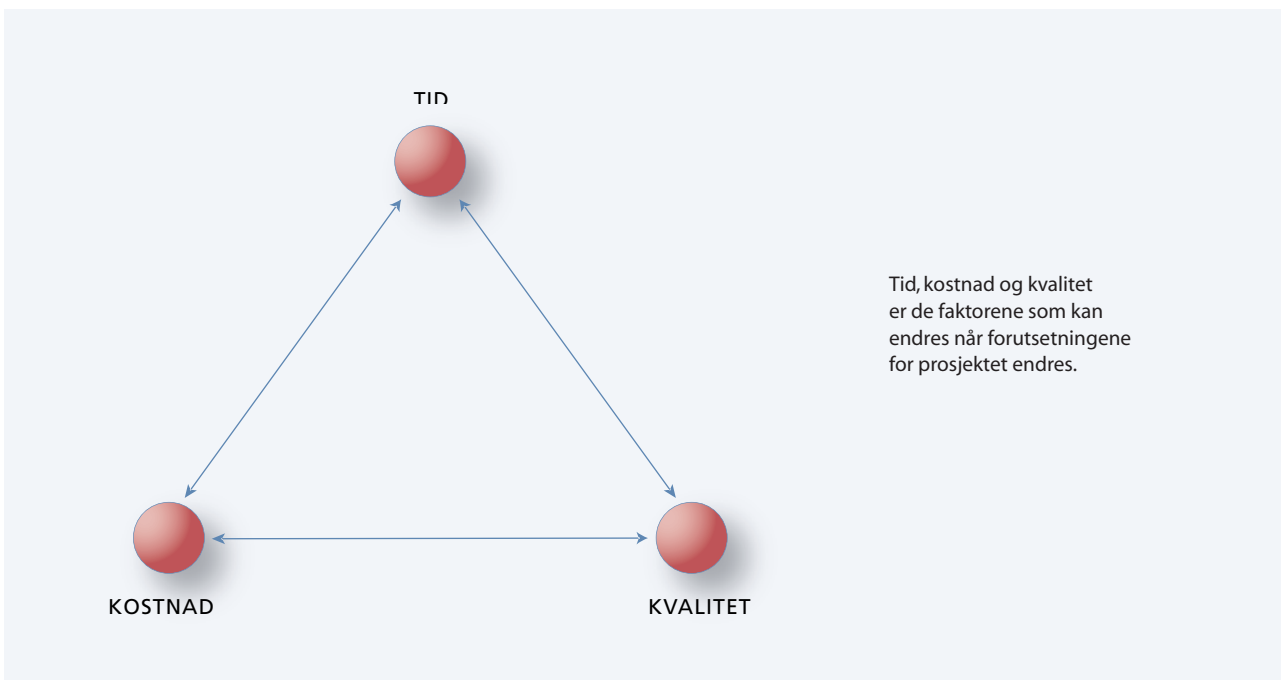
Materiellinvesteringer skal anskaffe materiell til riktig tid, til avtalt pris og med avtalt kvalitet. I spørreskjemaundersøkelsen ble prosjektlederne, programsjefene og totalprosjektkoordinatorene⁵⁴ bedt om å vurdere hvilken av de tre styringsfaktorene som har vært den viktigste i styringen av prosjektet. Figur 4 viser hvordan svarene fordeler seg på de tre respondentgruppene.

⁵¹ NEAFC = North East Atlantic Fishery Commission (1. juli 1999).

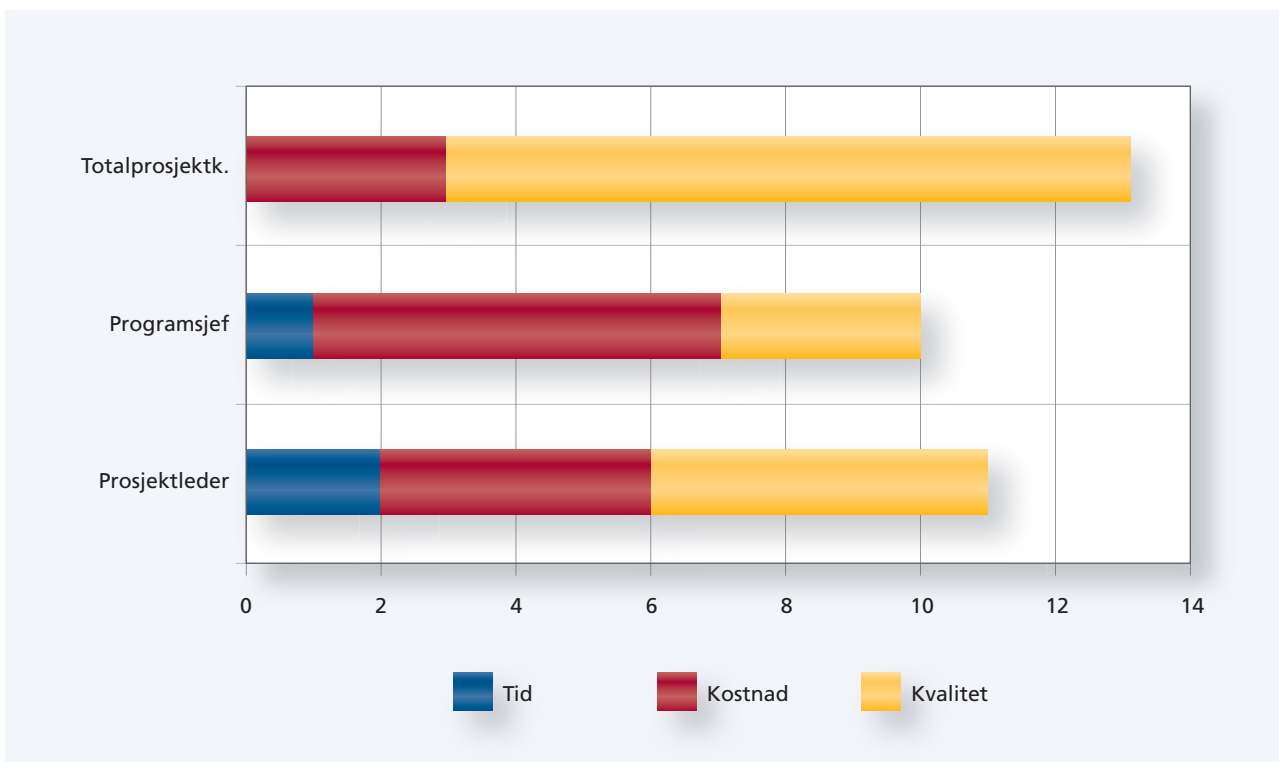
⁵² Prosjekthåndbok for Forsvaret (Prinsix) 4. utgave 1999, side 127–128.

⁵³ Andersen, Erling S., Grude, Kristoffer V., Haug, Tor: *Måltret prosjektstyring*. 4. utgave. NKI Forlaget, Bekkestua 1995.

⁵⁴ Totalprosjektkoordinator er saksbehandler i forsvarsgrenstaben som samordner aktivitetene i totalprosjektet. Totalprosjektkoordinatoren rapporterer til Totalprosjektansvarlig.



Figur 3 Styringstrekanten – styringsfaktorene i et prosjekt



Figur 4 Prioritering av styringsparameterne

Figuren viser at 18 av 34 svar i spørreskjemaundersøkelsen oppgir kvalitet som den viktigste styringsfaktoren i prosjektene. Totalprosjektkoordinatorene har i størst grad oppgitt dette som den viktigste styringsparameteren. 13 svar oppgir kostnad som det viktigste, mens tre svar oppgir tid som viktigste styringsfaktor.⁵⁵

4.4 FORHOLD SOM PÅVIRKER MÅLOPPNÅELSE

Med bakgrunn i manglende måloppnåelse på styringsparameterne tid, kostnad og kvalitet i 13 prosjekter ble det sendt ut spørreskjema til prosjektledere, programsjefer og totalprosjektkoordinatorene for disse prosjektene. På grunnlag av informasjon fra prosjektdokumentasjonen og intervju med brukerne ble ulike årsakshypoteser presentert i spørreskjemaundersøkelsen. Respondentene ble bedt om å ta stilling til i hvilken grad de ulike hypotesene kunne være dekkende for årsaken til manglende måloppnåelse i prosjektet(ene) de hadde ansvar for. Figurene 5 og 6 viser fordelingen av 37 svar knyttet til de utvalgte prosjektene som hadde manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet.⁵⁶ I tillegg er det benyttet skriftlig prosjektdokumentasjon for å eksemplifisere årsaker til manglende måloppnåelse i de 13 utvalgte prosjektene.

De forklaringene som hyppigst blir trukket fram som årsaker til manglende måloppnåelse, er uklare styringssignaler fra overordnet nivå, mangler ved beslutningsprosessen, manglende kontinuitet på overordnet nivå og manglende bemanning i prosjektet. 15 eller flere svar oppgir disse fire faktorene som årsaker til manglende måloppnåelse. De to faktorene som hyppigst blir nevnt som forklaring i «stor grad», er *uklare styringssignaler fra overordnet nivå og mangler ved beslutningsprosessen*.

Sammenlignes svarene fra de tre respondentgruppene er det mindre forskjeller i prioritering av forklaringer. I den videre framstillingen vil fokuset være på de forklaringene som respondentene i spørreskjemaundersøkelsen framhever som de mest sentrale årsakene til manglende måloppnåelse for tid, kostnad og kvalitet. Forklaringene er delt i to hovedgrupper: 1) forhold som er knyttet til planlegging og overordnet styring, og 2) forhold knyttet til prosjektorganisasjonen. I tillegg til data fra spørreskjemaundersøkelsen benyttes data fra prosjektdokumentasjonen som viser at forhold knyttet til leverandør og omfangsendringer også er sentrale forklaringer på manglende måloppnåelse.

For det enkelte prosjekt trenger det ikke være mer enn en eller et fåtall årsaksfaktorer som har påvirket prosjektet. For alle prosjektene vil det derfor på de fleste årsaksfaktorene være krysset av i alternativet «liten grad». Dette forklarer at søylene for «liten grad» er relativt mer omfattende enn de to andre alternativene. Av det totale antall svar er to tredjedeler plassert i kategorien «liten grad».

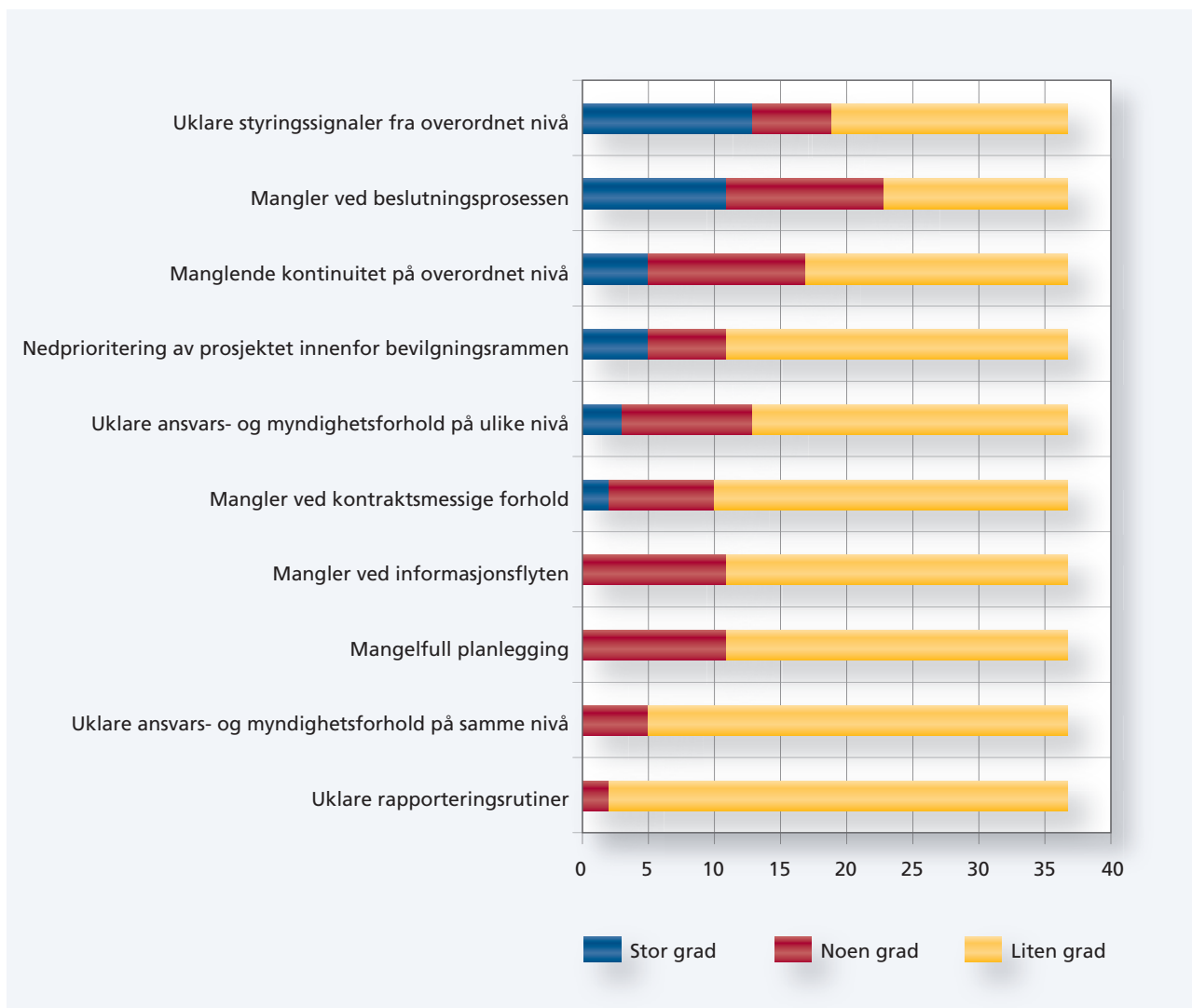
4.4.1 Forhold knyttet til planlegging og overordnet styring

Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen knyttet til planlegging og overordnet styring er vist i figur 5. Den viser at uklare styringssignaler fra overordnet nivå og mangler ved beslutningsprosessen er de forholdene knyttet til overordnet styring som prosjektledere, programsjefer og totalprosjektkoordinatorene mener har størst relevans for å forklare manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet i prosjektene.

Tabell 10 på s. 36 viser i tillegg til antall svar som peker på de ulike forklaringene, også antall prosjekter hvor minst én respondent har oppgitt forklaringene knyttet til overordnet styring og planlegging som årsak til manglende måloppnåelse.

⁵⁵ For flere av prosjektene gir aktørene i samme prosjekt ulike svar på hvilken faktor som er mest styrende.

⁵⁶ Respondentene har krysset av for alternativene stor grad, noen grad eller liten grad på alle de gitte årsakshypotesene i spørreskjemaet.



Figur 5 Oppgitte forklaringer knyttet til overordnet styring og planlegging

Tabell 10 Forklaringer knyttet til planlegging og overordnet styring fordelt på antall svar og antall prosjekter

Årsaksfaktorer:	Antall svar som peker på forklaringen (stor + noen grad) (n = 37)	Antall svar hvor forklaringen i stor grad er trukket fram som årsak (n = 37)	Antall prosjekter hvor forklaringen er trukket fram (stor + noen grad) (n = 13)	Antall prosjekter hvor forklaringen i stor grad er trukket fram som årsak (n = 13)
Uklare styringssignaler fra overordnet nivå	19	13	8	8
Mangler ved beslutningsprosessen	23	11	11	8
Manglende kontinuitet på overordnet nivå	17	5	10	4
Nedprioritering av prosjektet innenfor bevilgningsrammen	11	5	5	3
Uklare ansvars- og myndighetsforhold mellom aktører på ulike nivå	13	3	8	3
Mangler ved kontraktsmessige forhold	10	2	7	2
Mangelfull planlegging	11	0	6	0
Mangler ved informasjonsflyten	11	0	7	0
Uklare ansvars- og myndighetsforhold mellom aktører på samme nivå	5	0	3	0
Uklare rapporteringsrutiner	2	0	2	0

Tabellen viser at 19 av 37 svar oppgir *uklare styringssignaler fra overordnet nivå* som en årsaksfaktor til manglende måloppnåelse. 13 av de 19 svarene oppgir at denne forklaringen i stor grad har ført til manglende måloppnåelse. De 19 svarene er knyttet til 8 av de 13 prosjektene med manglende måloppnåelse. Videre viser tabellen at 23 av 37 svar knyttet til 11 av 13 prosjekter oppgir *mangler ved beslutningsprosessen* som forklaring på manglende måloppnåelse. For åtte av prosjektene er denne årsaksfaktoren trukket fram som en forklaring som i stor grad har ført til manglende måloppnåelse. *Manglende kontinuitet på overordnet nivå* er oppgitt som en årsaksfaktor i 17 av 37 svar knyttet til 10 av 13 prosjekter. Faktorene *uklare ansvars- og myndighetsforhold mellom aktører på ulike nivå*, *mangler ved kontraktsmessige forhold* og *manglende planlegging* er oppgitt som årsak til manglende måloppnåelse i henholdsvis åtte, sju og seks prosjekter.

For å illustrere og konkretisere hvordan forhold knyttet til planlegging og overordnet styring kan forklare manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet, benyttes prosjektdokumentasjon fra fire av prosjektene.

Nytt kystvaktfartøy

Kostnadene for det nye kystvaktfartøyet KV Svalbard blir betydelig høyere enn opprinnelig vedtatt. *Fartøyet har foreløpig mangler, og formålet med anskaffelsen blir oppfylt senere enn planlagt.* En faktor som førte til både kostnadsutvikling og forsinkelse, var omgjøringer i prosjektet etter at ledelsen i Sjøforsvaret hadde godkjent kravene til fartøyet og rammen for gjennomføringstid og kostnad i prosjektet. Formålet med KV Svalbard er blant annet at fartøyet skal kunne operere i farvann med vanskelige isforhold. Ledelsen i Sjøforsvaret godkjente krav til skrog og framdriftsanlegg i forhold til den istykkelsen fartøyet skulle operere i. Regelverket til Sjøforsvaret skulle legges til grunn for byggingen. Prosjektet kunne benytte alternativt regelverk i den grad kostnadsgevinster ble oppnådd og eget regelverk ikke var hensiktsmessig. Sjøforsvarets Forsyningskommando bestemte i etterkant at fartøyet skulle følge relevante klasseregler fra Det Norske Veritas. Dette førte til en betydelig økning i beregnede investeringskostnader, og prosjektet ble midlertidig stanset. Det var også et krav at fartøyet skulle ha helikopterkapasitet, og at investeringsprosjektet skulle omfatte

tilretteleggingen for bruk av helikopter. Kostnadsutviklingen og forsinkelsen i prosjektet ble i St.prp. nr. 59 (1997–98) og St.prp. nr. 65 (1998–99) forklart med oppjusteringer av isklassifiseringen og krav til helikopterkapasitet. De grunnleggende kravene til fartøyet i kravdokumentet ble imidlertid ikke endret.

I forbindelse med at prosjektet ble vurdert på nytt på grunn av kostnadsutviklingen, anbefalte Forsvarets Overkommando at prosjektet ble avsluttet. Dette ble grunnlagt med at Forsvaret vanskelig kunne akseptere at flere andre viktigere prosjekter måtte bli utsatt eller terminert fordi man ønsket å bygge et fartøy med en kapasitet som ikke var omfattet av Forsvarets oppdrag i henhold til kystvaktloven, og som skulle dekke rent sivile behov, nemlig bergings- og miljøkapasitet i islagte farvann. Etter inngripen fra departementet ble prosjektet videreført, og ny kostnadsramme ble godkjent av Stortinget ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (1999–2000). I et av svarene i spørreskjemaundersøkelsen er dette beskrevet på følgende måte:

«Etter at gjennomføringsdirektivet for prosjektet var sendt, viste det seg at den økonomiske rammen ikke strakk til, og viljen til å prioritere dette prosjektet med økt ramme var liten i Forsvarets Militære Organisasjon. Det var til slutt Forsvarsdepartementet som ga de rammemessige føringer til Forsvarets Overkommando og oppdraget om å framforhandle en ferdig kontrakt med verftet.»

Nye sjømålsmissiler – utvikling

Dette prosjektet skal utvikle raketter til de nye fre-gattene og missiltorpedobåtene. Utviklingen av raketene var opprinnelig planlagt ferdig i løpet av 2000. Etter siste oppdatering av planene er utviklingen forventet ferdigstilt innen utløpet av 2005. Framdriften i prosjektet har vært påvirket av i hovedsak tre forhold:

- Omgjøring av kontraktsfestet avtale om å stille jagerfly til disposisjon for leverandørbedriften. Ny utredning av behov og alternativer medførte en forsinkelse på ca. seks måneder.
- En avtale om samarbeid mellom bedriften som det var inngått kontrakt med, og en utenlandsk leverandørbedrift økte gjennomføringstiden med ca. ett år. Avtalen ble inngått etter ønske fra sentrale myndigheter.
- Testingen av raketene har ikke gitt tilfredsstillende resultater med hensyn til kvaliteten.

Beslutningsprosessen på overordnet nivå har videre forsinket arbeidet med å forberede anskaffelsesfasen i prosjektet. Mangler ved beslutningsprosessen har i tillegg til gjennomføring av testprogrammet for raketene vært påpekt som en betydelig usikkerhetsfaktor i prosjektet. I forbindelse med

skifte av prosjektleder er det i en foreløpig erfaringsrapport fra februar 2004 uttalt:

«Intensiteten i samarbeidet mellom prosjektet og grenstaben i Sjøforsvaret har variert sterkt. Innledningsvis ble det arrangert hyppige møter for å koordinere totalprosjektet. Etter hvert ble møtefrekvensen redusert, og de tre siste årene har det ikke vært arrangert totalprosjektmøter. Et stort problem i samarbeidet har vært den hyppige utskiftingen av personell i stillingen som totalprosjektkoordinator. Det har vært et stort problem i prosjektet å få beslutninger fra sentrale myndigheter til riktig tid. Dette har vært gjennomgående ved viktige beslutningspunkter. Resultatet av dette har vært kostnadsøkninger og forsinkelser.»

Oppdatering av Forsvarets overvåkningsfly P-3C Orion

Kostnadsrammene for dette prosjektet har økt fra opprinnelig 519 millioner kroner til 940 millioner kroner. I likhet med prosjektet for utvikling av nytt sjømålsmissil framgår det i utkastet til termineringsrapport at det har vært visse problemer med støtten fra daværende Forsvarets Overkommando og Luftforsvarsstaben. Personell i sentrale stillinger har stadig blitt utskiftet og knapt blitt kjent med arbeidsoppgaver, ansvar og prosjektet før nye personer har overtatt. Den manglende kontinuiteten har ført til at oppgaver som skulle vært utført av eller i samarbeid med Luftforsvarsstaben i innledende prosjektfaser, ikke har blitt utført. Totalprosjektansvarlig og totalprosjektkoordinator har ikke vært nok involvert i prosjektet, og det har derfor vært vanskelig å få nødvendig støtte ved behov. Økningen i kostnadsrammen er blant annet knyttet til forsinkelser fordi teknologiske nyvinninger førte til justerte tekniske løsninger, og fordi mangler og feil på utstyr måtte rettes opp. Reservedelsanskaffelser og krav til samvirke med allierte fly førte også til høyere kostnader enn planlagt. Forsvarsdepartementet har forklart at flere av disse forholdene ikke kunne vært tatt hensyn til i planleggingen av prosjektet.

Minesveip

I forbindelse med anskaffelsen av nye sveipesystemer til mineryddingsfartøyene ble det bygget en prototyp som viste at utviklet teknologi kunne nyttes til minesveip.⁵⁷ Serieproduksjonen av sveipesystemene ble likevel endret på vesentlige punkter. Begrunnelsen for endringene var å optimalisere systemet og ytterligere øke ytelsene. Dette medførte mye nytt utviklingsarbeid, og da det første sveipesystemet var klar til testing i 1999, viste det seg at ytelsen ikke var

⁵⁷ Prototyp = den første enheten som framstilles av et nyutviklet produkt for å vurdere om spesifiserte krav er imøtekommet.

i henhold til kravene i kontrakten. Arbeidet med sveipesystemet var da kommet så langt at Sjøforsvaret valgte å få systemet levert mot redusert pris. I et av svarene fra spørreskjemaundersøkelsen heter det:

«Da kontrakten ble inngått, var sveipet på langt nær utviklet. Likevel ble produksjonskontrakt inngått samtidig. I ettertid er erfaringen at utvikling og produksjonskontrakter må være atskilt, og så langt det lar seg gjøre også sekvensielt atskilt i tid. Produksjonskontraktens betingelser og krav må være basert på et så ferdigutviklet produkt som mulig.»

4.4.2 Prosjektorganisasjonen

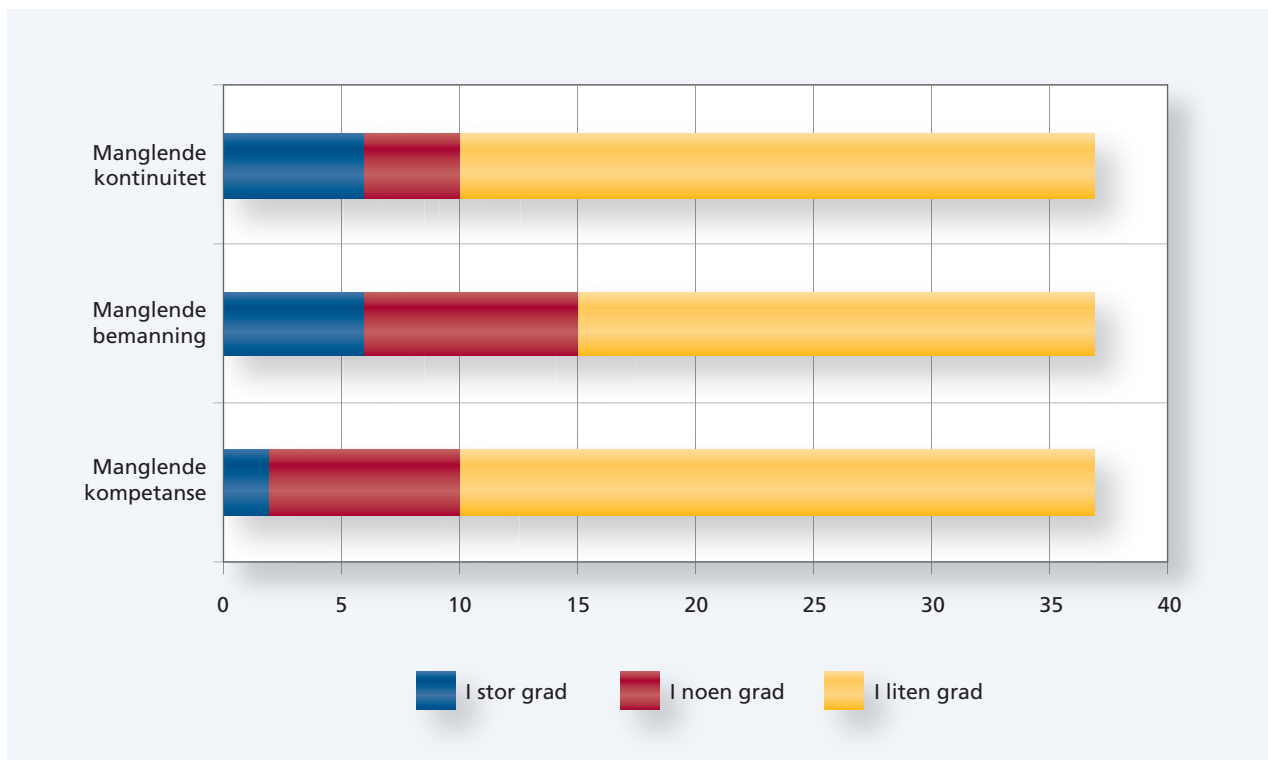
Svarene fra spørreskjemaundersøkelsen knyttet til prosjektorganisasjonen er vist i figur 6. Den viser at manglende bemanning er den årsaksfaktoren knyttet til prosjektorganisasjonen som prosjektledere, programsjefer og totalprosjektkoordinatører mener har størst relevans for å forklare manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet i prosjektene.

Figuren viser at manglende bemanning er den årsaksfaktoren knyttet til prosjektorganisasjonen som prosjektledere, programsjefer og totalprosjektkoordinatører mener har størst relevans for å forklare manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet i prosjektene.

Tabell 11 viser i tillegg til antall svar som peker på de ulike forklaringene knyttet til prosjektorganisasjonen, også antall prosjekter hvor minst én respondent har oppgitt disse forklaringene som årsak til manglende måloppnåelse.

Tabellen viser at 15 av 37 svar oppgir at *manglende bemanning* er forklaring på manglende måloppnåelse. Denne faktoren er trukket fram i åtte av 13 prosjekter med manglende måloppnåelse. *Manglende kontinuitet* er oppgitt som forklaring på manglende måloppnåelse i 10 av 37 svar. Ti av svarene oppgir også at manglende kompetanse er årsak til *manglende måloppnåelse*. Begge de to sistnevnte årsaksfaktorene er trukket fram i seks prosjekter med manglende måloppnåelse.

Prosjektene Pansrede brukte spesialkjøretøy og Avdelingsluftvern illustrerer hvordan manglende bemanning og kontinuitet påvirker prosjektforløpet.



Figur 6 Forklaringer – prosjektorganisasjonen

Tabell 11 Forklaringer knyttet til prosjektorganisasjonen fordelt på antall svar og antall prosjekter

Årsaksfaktorer:	Antall svar som peker på forklaringen (stor + noen grad) (n = 37)	Antall svar hvor forklaringen i stor grad er trukket fram som årsak (n = 37)	Antall prosjekter hvor forklaringen er trukket fram (stor + noen grad) (n = 13)	Antall prosjekter hvor forklaringen i stor grad er trukket fram som årsak (n = 13)
Manglende bemanning	15	6	8	4
Manglende kontinuitet	10	6	6	3
Manglende kompetanse	10	2	6	2

Pansrede brukte spesialkjøretøy

Anskaffelsen av pansrede brukte spesialkjøretøy til Hæren skal gi mobilitet, beskyttelse og støtte for kampavdelinger i strid. Kjøretøyene skulle opprinnelig leveres fram til utgangen av 1998. Ferdigstillelsen av prosjektet er i henhold til nåværende planer ca. åtte år forsinket. Prosjektleder har ved flere anledninger (fra mars 1996 til mars 2002, jf. kvartalsrapporter) rapportert om gjennomføringsproblemer og forsinkelser i prosjektet som følge av underbemanning i prosjektorganisasjonen.⁵⁸

En respondent svarer dette i spørreskjemaundersøkelsen:

«Essensen i problemstillingene i prosjektet er at det har blitt et materiellprosjekt, hvor utvikling og produksjon av pansrede kjøretøy skal skje innenfor Forsvaret. Denne organisasjonen er ikke spesielt egnet til å ta på seg rollen som produsent og produktansvar – spesielt ikke i omstillingstider. Å være produsent har nok ikke vært en villet rolle, men noe som har kommet etter hvert – dels på grunn av begrensede midler, men også på grunn av økende ambisjoner.»

Avdelingsluftvern

Materiellinvesteringsprosjektet skal gi Hæren, samt deler av Luftforsvaret og Sjøforsvaret, dekning mot angrep fra fly og helikopter. Prosjektet har nå pågått i 24 år og gjennomgått store endringer som en følge av den endrede strukturen i Forsvaret på 1980- og 1990-tallet. Valg av løsninger, teknologiske begrensninger i valg av materiell og endringer i krav er trukket fram som årsaker til forsinkelsen. I et utkast til termineringsrapport opplyses det at leveransen kunne vært ferdig i 1998–99 hvis prosjektorganisasjonen hadde vært stabil. Prosjektet var i mars 2005 ennå ikke terminert (formelt avsluttet).

Ett av svarene i spørreskjemaundersøkelsen påpeker følgende:

⁵⁸ Kvartalsrapportene består av prosjektenes overordnede framdriftsplaner m/kontraheringsplaner. Avvik (framdriftsmessig, økonomisk eller teknisk art) forklares og eventuelle korrektive tiltak beskrives kort. Kvartalsrapporteringen danner grunnlag for kvartalsvis rapportering til overordnet myndighet. Jamfør Prinsix.

«Jeg mener årsaken for forsinkelsen i hovedsak skyldes manglende kvalifisert bemanning i prosjektet i avslutningsfasen. Manglende bemanning medførte at prosjektet ikke var i stand til å følge opp systemansvaret. Spesielt etter 1994 har det vært hyppige utskiftninger av prosjektledere og prosjektmedarbeidere som ga dårlig kontinuitet og strekk i tid.»

4.4.3 Leverandørrelaterte forhold og endring i innhold

Leverandørrelaterte forhold

I spørreskjemaundersøkelsen oppgir respondenter for ti prosjekter problemer med leverandør som forklaring på avvik i tid, kostnad og kvalitet. Endringer i tekniske krav, godkjeningsproblemer og personellproblemer er eksempler på leverandørforhold som har påvirket måloppnåelsen. Dokumentasjonen for prosjektene for oppdatering av Kystartilleriets minefelt og torpedobatterier og oppdateringen av maritime overvåkningsfly inneholder eksempler på problemer i forhold til leverandørene av materiellet.

Kystartilleri – undervannsforsvar

Prosjektet omfatter oppdatering og modernisering av Kystartilleriets kontrollerbare minefelt og torpedobatterier. Antall mineanlegg og torpedoanlegg ble i løpet av prosjektgjennomføringen redusert. Oppdateringen av minefeltene og torpedobatteriene skulle vært ferdig innen utgangen av 1997. Anleggsmessig var minefeltene og torpedobatteriene ferdigstilt i 1999–2000. Minesystemet ble godkjent i 2001, og arbeidet med å sammenstille minemateriellet var planlagt avsluttet medio 2003. Anleggene er nå tatt ut fra forsvarsstrukturen og langtidslagret. I den framsendte termineringsrapporten heter det:

«Prosjektet opplevde de klassiske prosjektfasene et så stort og langvarig prosjekt normalt skal igjennom, fra at alt går på skinner til at leverandøren indikerer forsinkelser, konvensjonalbøter og endelig avslutning. De siste årene av prosjektet har vært relativt vanskelige og vært preget av mye ressursbruk mot elementer i prosjektet som skulle vært avsluttet.

Dette har bidratt til at prosjektet har trukket ut i tid. (...) De siste tre årene av prosjektet (fra 2000) har vært preget av at leverandøren⁵⁹ ønsket å legge så lite ressurser som mulig ned i arbeidet med prosjektet. FLO/Sjø har måttet arbeide aktivt opp mot leverandørens underleverandører for å sikre fremdrift.»

I oversendelsesbrevet fra Forsvaret Overkommando til Forsvarsdepartementet ved framsendelsen av termineringsrapporten framkommer dette:

«Når en leverandør – leverandøren – oppdager at man ikke skal ferdigstille prosjektet med utvidelse av opsjoner, mistet de interessen for å ferdigstille alle sine leveranser. Mye tid ble nyttet mot leverandøren for at de skulle sette press på sine underleverandører.»

Oppdatering av Forsvarets overvåkningsfly P-3C Orion

Under kapittelet om leverandørerfaring i utkastet til termineringsrapport for prosjektet framkommer det erfaringer med anskaffelsesordningen Foreign Military Sales. Foreign Military Sales (FMS) er samarbeid om forsvarsmateriell mellom andre lands regjeringer og regjeringen i USA. På vegne av andre land organiserer myndighetene i USA anskaffelse av materiell fra amerikanske leverandører.⁶⁰

Forsvarsdepartementet orienterte Stortinget ved St.prp. nr. 58 (1999–2000) Om Forsvarets investeringer om en vesentlig kostnadsoverskridelse i prosjektet for oppdatering av Forsvarets fire P-3C Orion-fly. Ved Innst. S. nr. 238 (1999–2000) uttalte forsvarskomiteen at den var kjent med at hele kontrakten var forhandlet fram gjennom US Navy, noe som krever norsk tilpasning til denne, og som kan innebære ulemper ved at en kun slutter seg til en kontrakt framforhandlet av største bruker, i dette tilfellet US Navy. Komiteen ba departementet vurdere om kjøp gjennom FMS vil være hensiktsmessig for framtidige prosjekter. I St.prp. nr. 1 (2001–2002) uttalte departementet at en foreløpig evaluering viste at prosjektets kostnadsoverskridelser i hovedsak har vært forårsaket av flere forhold utenfor prosjektadministrasjonens kontroll. Departementet ville gå grundig gjennom terminerings- og erfaringsrapporten når den forelå. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) viste departementet til at rapporten ikke var avsluttet, og at det ville komme tilbake til saken. Undersøkelsen av dette prosjektet er primært basert på et utkast til termineringsrapport. I utkastet til termineringsrapport heter det:

«I disse tider er det stort fokus på FMS som anskaffelsesordning. Sentralt i kritikken av systemet er

det forhold at man ikke får være med under kontraktsforhandlinger. Dette kan være vel og riktig, men prosjektets erfaring er at det er atskillig viktigere å sørge for at det under utarbeidelsen av systemets spesifikasjoner blir valgt en ordlyd som er så klar at det mot slutten av prosjektet ikke er tvil om tolkninger. Alle prosjekt vil under testing av materiell komme opp i situasjoner hvor leverandørene tolker spesifikasjonene til sin fordel og vice versa. Rådet er derfor at man bør legge store ressurser inn i deltagelse på arbeidet med utarbeidelse av «Statement of Work» og de forskjellige «Segment Specifications». Dette er etter prosjektets mening nøkkelen til å unngå store kostnadsøkninger og oppnå et godt sluttprodukt.»

Endring i innhold

Spørreskjemaundersøkelsen viser at prosjektledere, totalprosjektkoordinatorene og programsjefer oppfatter endring i innhold i prosjektene som en forklaring på manglende måloppnåelse i prosjektene. Med endring i innhold menes endring i mengde og ytelse. For sju av ti prosjekter med avvik på tre år eller mer oppgir minst én av de tre respondentene omfangsendringer som en forklaring. For alle fire prosjektene i utvalget med økning i kostnadsramme på mer enn 50 prosent i forhold til opprinnelig kostnadsramme, oppgir minst en av respondentene omfangsendringer som en forklaring. Det er totalprosjektkoordinatorene som i størst grad forklarer manglende måloppnåelse med omfangsendringer. Prosjektledere trekker også i større grad fram omfangsendringer som en forklaring enn programsjefer. Omfangsendringer som forklaring på manglende måloppnåelse er blant annet trukket fram i prosjektene Pansrede spesialkjøretøy og Nye sjømålsmissiler.

Pansrede brukte spesialkjøretøy

Dette prosjektet omfattet i utgangspunktet ombygging av brukte kjøretøyer i Hæren og ombygging av kjøretøyer som er kjøpt inn fra utlandet. Prosjektet har senere blitt utvidet til anskaffelse og oppgradering av totalt 523 kjøretøyer. Fullført levering av kjøretøyene er ca. åtte år forsinket. Forskyvninger fra opprinnelig plan er forklart med reduksjoner i investeringsrammen, utvikling/endring av forskjellige vogntyper med tanke på sikkerhet og at andre prosjekter har hatt høyere prioritet.

Nye sjømålsmissiler

Dette utviklingsprosjektet skal levere testraketter som grunnlag for en eventuell anskaffelse av rakettvåpen til de nye fregattene og missiltorpedobåtene. Etter opprinnelig tidsplan skulle missilet bli utviklet innen utgangen av år 2000. Utviklingsprosjektet er

⁵⁹ Leverandørens navn er byttet ut med «leverandøren».

⁶⁰ Prosjekthåndbok for Forsvaret, 4. utgave 1999 kap. 4.5.4.

forsinket og vil pågå fram til og med 2005. Forsvarskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 220 (2003–2004) at det er uheldig at et så viktig prosjekt blir så forsinket, og at det kan ha betydning for ferdigstillelsen av fregatter og MTB Skjold-prosjektet. Ifølge en erfaringsrapport fra prosjektet og opplysninger som er mottatt fra prosjektet, er en del av forsinkelsene og kostnadsutviklingen forklart ut fra blant annet følgende:

- beslutning om bruk av militært GPS i stedet for sivil GPS⁶¹
- anskaffelse av et nytt stridshode til rakettene

I et av svarene fra spørreskjemaundersøkelsen heter det: «Utviklingsfasen av missilet har tatt lengre tid enn først antatt. (...) Kostnadsøkningen i prosjektet skyldes justering og eskalering av kroneverdi samt implementering av godkjente omfangsendringer.»

⁶¹ Global Positioning System (GPS) er et satellittbasert navigasjonssystem.

5 Vurderinger

Forsvarets evne til å utføre pålagte oppgaver er blant annet avhengig av at materiellinvesteringsprosjektene leverer planlagt materiell innen avtalt tid, innenfor vedtatt kostnadsramme og med avtalt kvalitet. 15 av de 19 materiellinvesteringsprosjektene i undersøkelsen er forsinket med mer enn ett år. Videre har fem av prosjektene hatt en kostnadsutvikling som innebærer at kostnadsrammene har økt med 20 prosent eller mer i forhold til hva som opprinnelig var planlagt. Økte kostnadsrammer kombinert med forsinkelser i materiellinvesteringsprosjekter innebærer at Forsvarets investeringsbudsjett blir belastet på et annet tidspunkt og med høyere beløp enn opprinnelig planlagt. Forsvarets budsjett for materiellinvesteringer må dermed dekke utbetalinger for materiellinvesteringer som opprinnelig var planlagt finansiert over tidligere års budsjetter, i tillegg til å finansiere materiellinvesteringene som opprinnelig var planlagt finansiert i den aktuelle budsjettperioden. Undersøkelsen viser videre at fire prosjekter har

levert materiell som ikke oppfyller tekniske og funksjonelle krav som forutsatt.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at svakheter i styringsprosessen er en sentral årsaksfaktor for manglende måloppnåelse i materiellinvesteringsprosjektene. Mangler ved beslutningsprosessen og uklare styringssignaler fra overordnet nivå er i 9 av 13 prosjekter oppgitt som en faktor som i stor grad har vært årsak til manglende måloppnåelse. Styring av komplekse og langvarige prosjekter krever entydige styringssignaler til prosjektorganisasjonen og at prosjektnivå og beslutningsnivå er samkjørte i prosjektgjennomføringen.

5.1 MÅLOPPNÅELSE

Forsvaret skal anskaffe materiell til riktig tid, til riktig pris og med avtalt kvalitet. Tabellen nedenfor oppsummerer måloppnåelsen for de undersøkte pro-

Tabell 12 Oppsummering av måloppnåelse

Prosjektnavn	Forsinkelse	Endring i kostnadsramme	Kvalitetskrav
Nytt kystvaktfartøy	mer enn 4 år	+ 56 %	oppfyller ikke alle krav
Oppdatering av Nordkapp-klassen	mer enn 4 år	+ 70 %	oppfyller ikke alle krav
Minesveip	3–4 år	+ 4 %	oppfyller ikke alle krav
Kystartilleriet – undervannsforsvar	mer enn 4 år	+ 32 %	ikke vurdert
Pansrede brukte spesialkjøretøy	mer enn 4 år	+ 76 %	ikke vesentlige avvik
Oppdatering av P-3C Orion	1–2 år	+ 81 %	ikke vesentlige avvik
Nye sjømålmissiler – utvikling	mer enn 4 år	+ 12 %	ikke vurdert
Avdelingsluftvern	mer enn 4 år	ingen økning	oppfyller ikke alle krav
Penguin	3–4 år	ingen økning	ikke vurdert
Gradert HF-talesamband	3–4 år	ingen økning	ikke vurdert
Artillerilokaliseringssystem	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Torpedo til kystfort	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Mineryddesystemer	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Tilleggsanskaffelser til kystvakten	1–2 år	ingen økning	ikke vurdert
Lette missilbatterier	mer enn 4 år	ingen økning	ikke vesentlige avvik
Ildledningsinstrument	0	+12 %	ikke vurdert
Raketter til luftvern og kampfly	0	ingen økning	ikke vesentlige avvik
Divisjonsartilleri	0	ingen økning	ikke vesentlige avvik
Hovedmaskineri og hovedtavler til kystvakt	0	ingen økning	ikke vesentlige avvik

sjektene for planlagt tidspunkt for levering av materiell, materiellets kostnad og kvalitet. Manglende måloppnåelse i forhold til planlagt leveringstidspunkt betyr forsinkelse på mer enn ett år i forhold til opprinnelig planlagt leveringstidspunkt. Tabellen viser økninger i kostnadsrammen i forhold til opprinnelig godkjent kostnadsramme. Manglende måloppnåelse i kvalitet betyr at tekniske og funksjonelle krav ikke er oppnådd, og/eller at formålet med anskaffelsene ikke er oppnådd. Prosjekter som ikke er vurdert i forhold til planlagt kvalitet, er i tabellen merket som *ikke vurdert*.

Undersøkelsen viser at 15 av 19 materiellinvesteringsprosjekter er forsinket med mer enn ett år i forhold til opprinnelig planlagt tidspunkt for levering av materiellet. Kostnadsrammene for 8 av 19 undersøkte materiellinvesteringsprosjekter har økt i forhold til opprinnelig plan, og fire av disse har en økning i kostnadsrammen på 50 prosent eller mer. Fire av ti prosjekter har levert materiell med manglende kvalitet.

Som tabellen ovenfor viser, har tre av de undersøkte prosjektene manglende måloppnåelse både i forhold til planlagt tid, kostnad og kvalitet. Dette er vesentlige prosjekter som anskaffelse av kystvaktfartøyet KV Svalbard, oppdateringen av kystvaktfartøyene i Nordkapp-klassen og anskaffelsen av nye minesveip. De to kystvaktprosjektene er forsinket med mer enn fire år, har levert materiell som ikke tilfredsstillende kvalitetskravene, og har en økning i kostnadsrammene på over 50 prosent. Prosjektet for anskaffelse av minesveip leverte materiellet tre år forsinket, og materiellet tilfredsstilte ikke kravene til kvalitet. I tabellen framkommer det at ytterligere fem prosjekter har manglende måloppnåelse på to av styringsfaktorene tid, kostnad og kvalitet. Totalt har vel tre fjerdedeler av materiellinvesteringsprosjektene i undersøkelsen manglende måloppnåelse på en eller flere av styringsfaktorene. På denne bakgrunn tyder undersøkelsen på at det er utfordringer knyttet til å levere materiell innenfor planlagt tid, kostnad og kvalitet.

Forsvarskomiteen har i forbindelse med behandling av enkeltprosjekter pekt på at forsinkelser er uheldig, blant annet i forbindelse med utviklingen av et nytt sjømålsmisil til de nye fregattene og missiltorpedobåtene. Forsinkelsen i prosjektet øker risikoen for at en ikke når målet med de nye fartøyene. Manglende måloppnåelse på tid er mest utbredt i de undersøkte prosjektene. Dette kan ses i sammenheng med at flertallet av svarene i spørreskjemaundersøkelsen oppgir at kostnad og kvalitet er de viktigste styringsprinsippene i prosjektene. I langtidsplanen for Forsvaret i perioden 2005–2008 (St.prp. nr. 42 (2003–2004)) er det uttrykt at operative behov, blant annet tilgang til prioritert materiell, skal tilfredsstilles raskere og bedre enn i dag. Det kan stilles spørsmål om tidsfaktoren har vært for lite vektlagt i sty-

ringssignalene fra beslutningsmyndighetene og dermed i prosjektstyringen.

Forsinkelse i materiellinvesteringsprosjekter betyr også at utbetalingstakten for prosjektene forskyves i tid. En gjennomsnittlig høyere prisstigning på militært materiell enn i samfunnet for øvrig kan bidra til å forsterke denne effekten. Forsvarssjefen har i sine kommentarer til langtidsplanen for 2005–2008 uttrykt bekymring for mulighetene til å kunne finansiere behovet for nyinvesteringer i kommende langtidsperiode og på lengre sikt. Det kan stilles spørsmål om forskyvninger i utbetalingstakten som følge av forsinkelsene har påvirket mulighetene for å finansiere nye nødvendige materiellinvesteringer.

Manglende tilføring av materiell for å fullføre forsvarsstrukturen med hensyn til kvalitet og operative evne ble senest tatt opp i forbindelse med statusrapporteringen for perioden 2002–2004 i langtidsplanen for perioden 2005–2008. I langtidsplanen ble det lagt vekt på at investeringsvirksomheten må innrettes slik at operative behov tilfredsstilles raskere og bedre enn hittil. Forsvarskomiteen understreket i innstillingen til Stortinget (Innst. S. nr. 234 (2003–2004)) behovet for å prioritere operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Undersøkelsen har vist manglende måloppnåelse i prioriterte materiellinvesteringsprosjekter. Dette påvirker Forsvarets evne til å stille nødvendig materiell tilgjengelig for de operative enheter. Materiellinvesteringsprosjektene anskaffer komplisert materiell som setter store krav til brukernes kompetanse. I St.meld. nr. 16 (1992–93) ble det pekt på at tid og øvelse er forutsetninger for å bygge opp og vedlikeholde teknisk og operativ kompetanse for effektiv bruk av materiellet. Forsinket levering av materiell innebærer at brukerne blir forsinket med å bygge opp teknisk og taktisk kompetanse på bruk av materiellet. Tilgjengelig materiell er en av faktorene for å oppnå Forsvarets operative evne. Det kan derfor stilles spørsmål om manglende måloppnåelse for viktige materiellanskaffelser har hatt følger for hvorvidt Forsvaret har oppnådd planlagt operativ evne.

Konsekvensen av manglende måloppnåelse på tid, kostnad og kvalitet kommer tydelig fram i materiellinvesteringsprosjektene som skulle styrke den havgående helikopterbærende kystvaktflåten fram mot år 2000. Levert materiell oppfyller bare delvis kravene til kvalitet. Prosjektene er sterkt forsinket, og kostnadsrammene har til sammen økt med om lag 600 millioner kroner (2005-kroneverdi) i forhold til opprinnelige planer. Målet var opprinnelig at siste oppgraderte fartøy i Nordkapp-klassen skulle være levert innen utgangen av 1999, og det nye kystvaktfartøyet KV Svalbard skulle være operativt innen utløpet av år 2000. Sikkerheten ved bruk av helikopter i dårlig vær og mørke skulle tillegges stor vekt ved valg av utstyr og systemer. Luftvarslingsradaren som ble anskaffet, viste seg imidlertid ikke å fungere

tilfredsstillende under disse forholdene. Radaren var da allerede installert på det nye kystvaktfartøyet og på to av de tre fartøyene som skulle oppgraderes. Den organisasjonen i Forsvaret som skulle levere materiellet, og som anbefalte anskaffelsen av denne type radar, har selv påpekt manglende oversikt over de flyoperative og sikkerhetsmessig behov som helikopteroperasjoner fra fartøy til havs krever. Feilinvesteringen har medført at det kun er ett av de fire fartøyene som kan operere med helikopter under nevnte vær- og lysforhold. Forsvaret har selv gitt uttrykk for at det er av vesentlig betydning at de fire havgående kystvaktfartøyene er utrustet med tilstrekkelige kontrollsystemer for å kunne operere med helikopter. Det ble derfor i 2004 opprettet et nytt prosjekt for å anskaffe ny luftvarslingsradar. Planene er nå at alle de fire havgående kystvaktfartøyene skal være fullt operative med helikopter innen høsten 2006.

Målet med kystvaktprosjektene var å styrke den havgående kystvaktflåten med helikopter. Tilstedeværelsen av havgående kystvaktfartøyer har imidlertid vært lavere enn målet på grunn av feilinvesteringen av luftvarslingsradar. I tillegg er antall flytimer til operative kystvaktoppdrag blitt redusert i forhold til perioden før anskaffelsen og installeringen av de nye radarene. Kystvakten har derfor i en periode på over fem år hatt vesentlig redusert evne til å løse oppgaver som krever bruk av helikopter fra de havgående kystvaktfartøyene. Det kan stilles spørsmål ved om dette har hatt konsekvenser for evnen til å gjennomføre suverenitetshevdelse, ressurskontroll, miljø- og redningsoperasjoner.

Et annet eksempel hvor forsinkelser har fått store konsekvenser, er anskaffelse av pansrede kjøretøyer til Hæren. Prosjektet skal anskaffe og oppgradere mer enn 500 kjøretøyer. Kjøretøyene skulle opprinnelig bli levert fram til utgangen av 1998. Ved utgangen av 2004 var imidlertid bare ca. 200 av kjøretøyene levert. Ferdigstillingen av prosjektet er etter nåværende planer forskjøvet til 2007 og vil da være ca. åtte år forsinket i forhold til opprinnelige planer. Dette innebærer at Hæren foreløpig mangler den planlagte mobilitet og beskyttelse prosjektet skulle levere i form av et stort antall pansrede kjøretøyer. Prosjektet har også grensesnitt mot en rekke andre prosjekter. Prosjektet skal både levere til og motta materiell fra andre materiellinvesteringsprosjekter. Utsatt levering av de pansrede spesialkjøretøyene kan ha betydning for ferdigstillingen av anskaffelsen av ildledningsinstrumenter til Hæren.

5.2 STYRINGSPROSESSEN

Undersøkelsen viser at årsaker til den manglende måloppnåelsen er knyttet til både prosjektorganisasjonene som skal levere materiell, og til kunden som i disse tilfellene vil være forsvarsgrenstabene, For-

svarsstaben (tidligere Forsvarets Overkommando) og Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet har i St.meld. nr. 22 (1997–98) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002* uttrykt at Forsvarets prosjektstyringssystem må utvikles videre med vekt på å forenkle beslutningsprosessene. Uklare styringssignaler fra overordnet nivå og mangler ved beslutningsprosessen er de forklaringene på manglende måloppnåelse som i størst grad trekkes fram i spørreskjemaundersøkelsen. Begge årsaksfaktorene er i åtte av 13 prosjekter oppgitt av minst én respondent som årsak til manglende måloppnåelse. Det har blant annet vært hyppige utskiftninger av sentralt personell på overordnet nivå med beslutningsmyndighet og oppfølgingsoppgaver for materiellinvesteringsprosjekter. Manglende kontinuitet i bemanningen på overordnet nivå kan ha bidratt til at beslutningsprosessene ikke har vært gode nok med hensyn til å oppnå tilstrekkelig effektivitet i prosjektgjennomføringen. Det kan stilles spørsmål om arbeidet med å utvikle effektive beslutningsprosesser har vært tillagt tilstrekkelig vekt. Et eksempel på dette er prosjektet for å utvikle nytt sjømålsmissil. Forsvaret hadde overfor leverandøren forpliktet seg til å gi bistand med jagerfly for å kunne simulere raketbanen. Etter et personellskifte på beslutningsnivået ble avtalen reversert. Dette førte til om lag et halvt års forsinkelse og en merkostnad på ca. 70 millioner kroner i prosjektet.

I St.meld. nr. 17 (1992–93) ble det påpekt at opplæring for både prosjektledere og prosjektmedarbeidere var viktig for å sikre nødvendig kompetanse i styringen av materiellinvesteringsprosjektene. I St.meld. nr. 22 (1997–98) ble det påpekt at Forsvaret har hatt problemer med å gjennomføre den nødvendige porteføljen av prosjekter, først og fremst på grunn av mangel på personell med riktig kompetanse. Undersøkelsen har avdekket at manglende kompetanse, bemanning og kontinuitet i prosjektorganisasjonen er årsaker til manglende måloppnåelse. 15 av 37 svar i spørreskjemaundersøkelsen peker på manglende bemanning som en årsak til manglende måloppnåelse. I tillegg er det her ti respondenter som har oppgitt manglende kontinuitet som årsak til manglende måloppnåelse. Det samme antall peker på manglende kompetanse som forklaring. Ansvaret for at prosjektene har tilstrekkelige personellressurser, ligger også hos prosjekteierne. Det kan på denne bakgrunn stilles spørsmål om overordnet nivå i tilfredsstillende grad følger opp prosjektene.

God planlegging er en forutsetning for styring og oppfølging av materiellinvesteringsprosjektene. Det er også en forutsetning at det foreligger relevante og gyldige planleggingsdokumenter for å sikre kontinuitet i prosjektorganisasjonen og hos prosjekteier. I St.meld. nr. 17 (1992–93) ble det uttrykt at planlegging av materiellinvesteringsprosjektene skulle vektlegges i større grad. Alle nødvendige forutset-

ninger for en rasjonell prosjektgjennomføring skal være avklart før det tas beslutning om videreføring av prosjektet til utviklings- eller anskaffelsesfasen. Mangelfull planlegging oppgis i spørreskjemaundersøkelsen som en av årsakene til manglende måloppnåelse i materiellinvesteringsprosjektene, men er samtidig ikke av de forklaringene som trekkes hyppigst fram. Problemer med leverandører av materiell er også en faktor som trekkes fram som årsak til manglende måloppnåelse i flere prosjekter. Vurdering av leverandørers evne til å levere materiellet er en vesentlig faktor som både prosjekteieren og prosjektorganisasjonen må ta hensyn til i forbindelse med planleggingen av materiellinvesteringsprosjektene og i forbindelse med kontraktinngåelser. I undersøkelsen framheves omfangsendringer som en årsak til manglende måloppnåelse. Omfangsendring kan defineres som nødvendige endringer i prosjektene som følge av endrede forutsetninger. God planlegging reduserer risikoen for omfangsendringer underveis i prosjektgjennomføringen. I store materiell-

investeringsprosjekter som går over lang tid, er det likevel stor risiko for at omfangsendringer er nødvendig for å oppnå et godt prosjektresultat. Dette innebærer at rutiner for hvordan omfangsendringer skal håndteres i beslutningsprosessen, må være etablert før gjennomføring av anskaffelsen. Undersøkelsen viser i tillegg at det i svært liten grad er utarbeidet erfaringsrapporter fra prosjektorganisasjonene som grunnlag for erfaringsoverføring. Det er grunn til å understreke betydningen av at erfaringer fra tidligere gjennomførte prosjekter legges til grunn for planleggingen av nye materiellinvesteringsprosjekter.

Tilgjengelig materiell er en av faktorene for å oppnå Forsvarets operative evne, både med hensyn til om materiellet er tilgjengelig og at det er gjennomført nødvendig teknisk og taktisk øvelse og trening. Det kan stilles spørsmål om mangelfull styring av enkelte materiellinvesteringsprosjekter har ført til at Forsvaret har en svakere operativ evne enn planlagt.